



3 1761 11649943 5














Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116499435>











HOUSE OF COMMONS

Issue No. 53

Wednesday, June 8, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 53

Le mercredi 8 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

Government  
Publications

5767

13

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques

### RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the  
Combines Investigation Act and to amend the  
Bank Act and other Acts in relation thereto or in  
consequence thereof.

### CONCERNANT

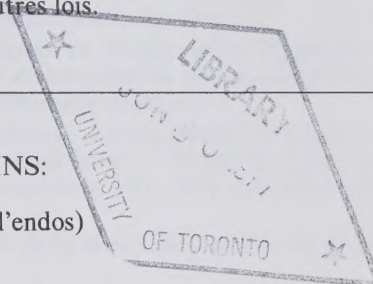
L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative  
aux enquêtes sur les coalitions et apportant des  
modifications corrélatives à la Loi sur les banques  
et à d'autres lois.

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977



STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Mr. Norman Cafik  
*Vice-Chairman:* Mr. Herb Breau

Messrs.

Baker  
(*Gander-Twillingate*)  
Clarke  
(*Vancouver Quadra*)  
Collenette

Darling  
Demers  
Elzinga  
Gray  
Huntington

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* M. Norman Cafik  
*Vice-président:* Mr. Herb Breau

Messieurs

Jelinek  
Kaplan  
Lajoie  
Lambert (*Bellechasse*)  
O'Connell

Philbrook  
Rodriguez  
Stevens  
Towers  
Young—(20)

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, June 7, 1977:

Mr. Jelinek replaced Mr. Munro (*Esquimalt-Saanich*);  
Mr. Elzinga replaced Mr. Lambert (*Edmonton West*);  
Mr. Darling replaced Mr. Ritchie.

On Wednesday, June 8, 1977:

Mr. Young replaced Mr. Blouin.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 7 juin 1977:

M. Jelinek remplace M. Munro (*Esquimalt-Saanich*);  
M. Elzinga remplace M. Lambert (*Edmonton-Ouest*);  
M. Darling remplace M. Ritchie.

Le mercredi 8 juin 1977:

M. Young remplace M. Blouin.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 8, 1977  
(61)

## [Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:50 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Breau, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Huntington, Lajoie, Philbrook and Young.

*Witnesses: From the Independent Petroleum Association of Canada:* Mr. John D. Porter, Managing Director; Mr. Paul LaBarge, Solicitor, Honeywell, Wotherspoon; Mr. R. G. P. Maclellan, Manager, Legal Department, Husky Oil Operations Ltd. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research; Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

*In attendance:* Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32.*)

Mr. Porter made a statement.

The witnesses from the Independent Petroleum Association of Canada and the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

*It was agreed,*—That the brief submitted by the Independent Petroleum Association of Canada be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-25".*)

During the course of the meeting, Counsel to the Committee questioned the witnesses.

At 5:45 o'clock p.m. the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m. Thursday, June 9, 1977.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 8 JUIN 1977  
(61)

## [Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 50 sous la présidence de M. Cafik (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Breau, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Huntington, Lajoie, Philbrook et Young.

*Témoins: De l'Independent Petroleum Association of Canada:* M. John D. Porter, administrateur délégué; M. Paul LaBarge, avocat, Honeywell, Wotherspoon; M. R. G. P. Maclellan, directeur, Services juridiques, Husky Oil Operations Ltd. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches; M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et des recherches.

*Aussi présents:* M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi, portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32.*)

M. Porter fait une déclaration.

Les témoins de l'Independent Petroleum Association of Canada et du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

*Il est convenu,*—Que le mémoire présenté par l'Independent Petroleum Association of Canada soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FTE-25».*)

Au cours de la séance, le conseiller du Comité interroge les témoins.

A 17 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 9 juin 1977, à 9 h 30.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, June 8, 1977

• 1557

[Text]

**The Chairman:** We shall resume consideration of our Order of Reference relating to the subject matter of Bill C-42, An act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other acts in relation thereto or in consequence thereof.

I want to welcome on behalf of all Committee members the Independent Petroleum Association and ask Mr. Porter, who is seated to my immediate right, if he would introduce his two colleagues who are appearing with him today.

Following that, I will ask Mr. Porter, who is the Managing Director of the Independent Petroleum Association, if he would like to make a brief opening statement.

Mr. Porter.

**Mr. John D. Porter (Managing Director, Independent Petroleum Association):** Thank you, Mr. Chairman. Initially, I would like to express our appreciation on behalf of the Association for the opportunity of appearing before you this afternoon.

Immediately on my right is Mr. Paul LaBarge and on his right is Mr. Bob Maclellan.

Let me first start out—your Chairman stole some of my thunder in his initial remarks by asking if there is an Independent Petroleum Association—by asking, is there then a Petroleum Association? The answer to that is yes. Our group, IPAC, as we refer to ourselves, is made up of the smaller independent companies, i.e. those that are independent from the majors. The derivative of the word “independent” goes back to when everybody was dominated by Mr. Rockefeller.

IPAC member companies are Canadian-owned, Canadian-controlled and managed by Canadians who live in Canada. Their cash flows and operations are essentially structured where they operate primarily in this country. We are very concerned that the relationship of our industry, the total petroleum industry, and particularly our member companies would be very deeply harmed by this bill.

We believe the present legislation has worked well as it applies to the petroleum industry. The law works, and if it works, why change it.

At the present time, in spite of the relative small size of our member companies, they initiated 75 per cent of the exploratory wells drilled in Canada over the past two years, i.e. those types of wells or wells looking for new reserves and they participate in the drilling, if not initiate the drilling, of 70 per cent of all the development wells.

Under Bill C-42, we would find the industry—I must stress our Canadian companies—would have a great deal of difficulty in attracting capital to carry on their operations and, as we see it, the results of this bill would directly contradict other stated government policy. I am referring, particularly, to the energy strategy of Canada which sets out very clearly the energy problems which this country faces and it refers, in part, to the fact that the industry requires all its resources and

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 8 juin 1977

[Translation]

**Le président:** Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi se rapportant au Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Au nom du Comité, je souhaite la bienvenue à l'Independent Petroleum Association et je demanderais à M. Porter, assis à ma droite, de bien vouloir nous présenter ses collègues.

Ensuite, M. Porter, administrateur délégué, IPAC, nous fera une brève déclaration d'ouverture.

Monsieur Porter.

**M. John D. Porter (administrateur délégué, Independent Petroleum Association):** Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens tout d'abord à vous remercier, au nom de notre Association, de la possibilité qui nous est faite de comparaître devant vous.

Monsieur Paul LaBarge se trouve à ma droite, et à côté de lui, il y a M. Bob Maclellan.

Votre président m'a en quelque sorte coupé l'herbe sous le pied en demandant s'il existe une association de producteurs indépendants de pétrole, vu que nous sommes l'Independent Petroleum Association. Notre organisation regroupe les petites firmes indépendantes, c'est-à-dire celles qui ne dépendent pas des grosses sociétés pétrolières. Le mot indépendant remonte à l'époque où tout ce secteur était dominé par M. Rockefeller.

Toutes les sociétés faisant partie de l'IPAC appartiennent à des Canadiens, sont contrôlées et gérées par des Canadiens résidant au pays. Les décisions en ce qui concerne la trésorerie et le fonctionnement sont prises essentiellement sur place. Nous sommes convaincus que l'ensemble du secteur pétrolier et plus particulièrement nos sociétés-membres se ressentiront très durement des effets de ce bill.

Nous estimons que la loi actuellement en vigueur ayant donné toute satisfaction en ce qui concerne le secteur pétrolier, il est inutile de la modifier.

Bien que nos membres soient des firmes relativement petites, elles sont néanmoins à l'origine de 75 p. 100 des forages de prospection effectués au cours des deux dernières années, et elles participent aux forages, sans en prendre nécessairement l'initiative, de 70 p. 100 de tous les puits de développement.

Si le Bill C-42 était adopté, l'industrie pétrolière et nos sociétés canadiennes en particulier auraient beaucoup de mal à réunir les capitaux nécessaires pour leurs travaux, ce qui irait à l'encontre de la politique déclarée du gouvernement en la matière. Je pense plus particulièrement à la stratégie énergétique du Canada qui précise très clairement les problèmes auxquels nous devons faire face dans ce domaine et qui souligne le fait que l'industrie a besoin de toutes les ressources



## [Texte]

talents to find and develop and bring to market the needed reserves of oil and gas that we are going to require.

• 1600

Some of you may know, some of you may not know that the petroleum industry is very highly regulated. I am given to understand that there are some 375 pieces of legislation which impact upon the oil and gas industry in Canada, and there about 270 boards or agencies who deal with the oil and gas industry.

Mr. Chairman, we are concerned about the joint ventures and the terms of considering the joint ventures as being monopolies. I think you should think of a joint venture as being purely a means of spreading your risk, whereby, rather than having all your eggs in one basket—100 per cent of one well—we take 12.5 per cent of eight wells. It is a common business practice.

We also believe the government's policies, as reflected in legislation, should be positive and not negative or contradictory, as we foresee Bill C-42. There have been some recent positive changes which impact upon the industry, and I will just mention one, and that is specifically the expansion of the principal business test which enables Canadians and Canadian companies not in the business, to be able to achieve the same tax write-offs as the industry does.

In summary, Mr. Chairman, we see Bill C-42 as being very damaging to the petroleum industry, and particularly damaging to the smaller, independent oil and gas companies searching for hydrocarbon reserves in Canada. We therefore conclude that the bill is not in the best interests of the Canadian nation in respect to the petroleum industry.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Porter.

The first name on my list is Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, through you to Mr. Porter, I might say that it is a very detailed brief and you have put a lot of work into it, and we thank you for that.

**Mr. Porter:** Thank you, sir.

**Mr. Huntington:** And I will just start and see how far I can get as I go through it page by page.

On page 1 you say that from statements issued by the government you were led to believe that, (1) the export position would be enhanced; (2) regulated industries would be exempt; (3) joint ventures would not be interfered with.

What statements were these? Where did they come from? And were any of your officials in conversation with officials from the Department of Consumer and Corporate Affairs?

**Mr. Porter:** Let me defer that question to Mr. Maclellan.

**The Chairman:** Mr. Maclellan.

**Mr. R. G. P. Maclellan (Manager, Legal Department, and Assistant Secretary, Husky Oil Limited):** The statements were made in the press, sir, by Mr. Abbott, the Minister. I cannot pinpoint them. It was a speech to the Chamber of Commerce in Calgary, perhaps a month or a month and a half ago. It was reported but I have not got the clipping with me.

## [Traduction]

et de tous les talents disponibles pour découvrir, développer et commercialiser les réserves de pétrole et de gaz dont le pays aura besoin.

Vous savez peut-être que l'industrie pétrolière est fortement réglementée. Il paraît que les lois se rapportant à l'industrie pétrolière et gazière du Canada sont au nombre de 375 et il existe en outre 270 offices et agences pour ce secteur.

Par ailleurs, la définition des entreprises en coparticipation et le fait de les assimiler à des monopoles est préoccupant. En réalité, les entreprises en coparticipation permettent de répartir les risques en évitant de mettre tous les oeufs dans un même panier; plutôt que d'acheter toutes les actions d'un seul puits de pétrole, on prend 12.5% dans 8 puits différents. C'est une pratique très courante.

La politique du gouvernement, telle que traduite dans les textes de lois, doit être positive et non pas négative, voire contradictoire ce qui risque d'être le cas avec le Bill C-4. Des changements positifs ont été introduits récemment dans notre secteur, dont je vous citerai un seul exemple, l'extension du critère de l'activité principale, qui permet aux Canadiens et à des sociétés canadiennes ne relevant pas du secteur pétrolier de bénéficier des mêmes rabattements fiscaux que l'industrie pétrolière.

En résumé, nous estimons que le Bill C-42 serait très préjudiciable pour l'industrie pétrolière, et en particulier pour les petites firmes indépendantes qui cherchent à trouver de nouvelles réserves d'hydrocarbures pour le Canada. Nous estimons donc que le présent bill n'est pas dans l'intérêt du pays en ce qui concerne ses besoins pétroliers.

**Le président:** Je vous remercie monsieur Porter.

M. Huntington est le premier sur ma liste.

**M. Huntington:** Votre mémoire est extrêmement détaillée, vous y avez de toute évidence consacré beaucoup de travail et nous vous en remercions.

**M. Porter:** Je vous remercie.

**M. Huntington:** Voyons jusqu'où nous pouvons l'étudier.

A la page 1 vous dites que d'après les déclarations du gouvernement il était question, premièrement, que les possibilités d'exportation seraient renforcées; deuxièmement, que les industries réglementées seraient exemptées; et troisièmement, que les entreprises en coparticipation ne seraient pas touchées.

De quelles déclarations s'agit-il au juste? Avez-vous discuté de ce problème avec le ministère de la Consommation et des Corporations?

**M. Porter:** Je demanderais à M. Maclellan de vous répondre.

**Le président:** Monsieur Maclellan.

**M. R. G. P. Maclellan (directeur, Services juridiques, et secrétaire adjoint, Husky Oil Limited):** La déclaration a été faite à la presse par le ministre, M. Abbott, lors d'un discours prononcé à la Chambre de commerce de Calgary il y a un mois ou un mois et demi environ. La presse en avait fait état mais je n'ai pas le texte sur moi.



[Text]

And on the second part of the question, no, there has been no attempt to get in touch with us by the officials of the department.

**Mr. Huntington:** So that part of your report really comes from Mr. Abbott's Calgary speech?

**Mr. Maclellan:** That is correct, sir.

**Mr. Huntington:** On page 5, you describe the difficulty of characterizing conduct such that it comes within the proposed section 4.5(2)(a), because of the words "expressly required". These words are followed by the words "or authorized". Do you see that this helps you on this point in any way?

**Mr. Maclellan:** No, sir. They are still governed by "expressly". Boards like the National Energy Board and others have wide authority on the basis of public policy, which we expressed prior to the recommendations.

**The Chairman:** Mr. LaBarge.

**Mr. Paul LaBarge (Honeywell, Wotherspoon, Member, Independent Petroleum Association of Canada):** I believe if I might add to that, what Mr. Maclellan is referring to is the common existence of *justum generis* rule and, in his opinion, and certainly in mine, it would apply in this situation, in the interpretation of the proposed section.

• 1605

**Mr. Huntington:** Okay. On the same page, if recommendations such as the ones that you have proposed for the amendments of 4.5 are not implemented, would you please describe the probable impact of the regulated conduct section of Bill C-42 on the petroleum industry?

**Mr. Porter:** I will take the first run at that, if I may, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, Mr. Porter.

**Mr. Porter:** We think it would be very serious, serious in many respects regarding the traditional and historical way the industry has operated not only in Canada but worldwide. We feel there are existing laws, boards and agencies, as I indicated, which already examine and govern our activity. Your own gas industry does not set the price, and the markets where we are to dispose of our products are set for us. I am now talking about natural gas and crude oil. So there is a lot in that section which we feel very seriously is going to hurt our industry.

**Mr. Huntington:** Okay. You would not like to see this act, or this approach at all, as far as your industry is concerned?

**Mr. Porter:** That is correct, sir. We would like to see the bill withdrawn and consultation developed between the officials of the department and industry to ensure that the objectives of sound economic policy and competition policy are reached.

**The Chairman:** I wonder, just on a technical point, if I could draw to your attention that we are not studying a bill but the subject matter of a bill.

**Mr. Porter:** A proposed bill.

[Translation]

En ce qui concerne votre deuxième question, nous n'avons pas cherché à contacter des représentants du ministère.

**M. Huntington:** Donc, cette citation provient du discours prononcé à Calgary par M. Abbott.

**M. Maclellan:** C'est exact.

**M. Huntington:** A la page 5 il est question des difficultés de définir les activités qui relèveraient de l'article 4.5(2)a en raison des mots «*expressément prescrite*». Ces mots sont suivis par les mots «*ou autorisée*». Est-ce que ceci est d'une utilité quelconque à votre avis?

**M. Maclellan:** Non, car c'est le mot *expressément* qui compte. Des offices tels l'Office national de l'énergie et d'autres disposent de pouvoirs étendus, fondés sur une politique qui avait été rendue publique avant l'adoption de ces recommandations.

**Le président:** Monsieur LaBarge.

**M. Paul LaBarge (avocat, Honeywell, Wotherspoon, membre de l'Independent Petroleum Association of Canada):** M. Maclellan fait allusion à la règle *justum generis*, laquelle s'appliquerait à l'interprétation de cet article.

**M. Huntington:** D'accord. Toujours à la même page, si l'on n'adopte pas les amendements à l'article 4.5 que vous venez de proposer, quelles seraient les répercussions pour l'industrie pétrolière de l'article du Bill C-42 traitant d'activité réglementée?

**M. Porter:** Si vous le permettez, je vais répondre, monsieur le président.

**Le président:** Allez-y, monsieur Porter.

**M. Porter:** Cela aurait de graves répercussions sur notre mode de fonctionnement, mode de fonctionnement qui est propre non seulement à l'industrie canadienne mais à l'industrie pétrolière partout dans le monde. Il existe déjà des lois, des offices et des agences dont le rôle est d'étudier et de contrôler nos activités. Ce n'est pas nous qui fixons nos tarifs et nos débouchés mais bien ces agences. Je parle bien entendu du gaz naturel et de pétrole brut. Cet article sera donc certainement préjudiciable pour l'industrie pétrolière.

**M. Huntington:** Vous préféreriez donc qu'on change complètement d'approche?

**M. Porter:** C'est exact. Nous voudrions que le bill soit retiré et que des consultations aient lieu entre des représentants du ministère et de l'industrie afin d'assurer la mise en œuvre d'une politique valable du point de vue de l'économie et de la concurrence.

**Le président:** Je vous signale que nous étudions non pas le bill lui-même mais l'objet du bill.

**M. Porter:** Un projet de loi.

## [Texte]

**The Chairman:** There is not a bill in fact before the House at the present moment. I do not want to minimize the importance of the proposed legislation by any means, but to indicate that this does provide an advance opportunity for input by the Committee and by witnesses, I would presume, prior to the bill being introduced again.

**Mr. Breau:** I think you made a slip. There is a bill before the House but not before the Committee.

**The Chairman:** There certainly is not one before the Committee.

**Mr. LaBarge:** If I could, I would like to also add to Mr. Porter's comment.

**Mr. Huntington:** It is not before the House either. It has been withdrawn from the Order Paper.

**The Chairman:** It has been withdrawn from the Order Paper, as far as I am concerned.

**Mr. Breau:** When was it withdrawn?

**The Chairman:** I cannot give you the date.

**Mr. Huntington:** When the subject matter was placed before the Committee it was dropped from the Order Paper.

**Mr. LaBarge:** If I could, Mr. Huntington, I would like to add to Mr. Porter's reply. In respect of the position that is taken regarding the type of legislation that is purported to be introduced by 4.5, including regulated industries under the purview of the combines, we feel that with the plethora of statutes that presently regulate the industry it really would be appropriate if you would insist on creating a statement of objectives to be followed within regulated industries. But that really should be included specifically in the empowering legislation of the regulating authority. In other words, as it is, the legislation is sufficiently diffuse and, for the over-all good of the industry and awareness of all the individuals concerned, if a particular item is to be added to the considerations of a board or a tribunal or an agency in making a decision or in making an order or in issuing a licence, that should be included in the empowering statute of that board, agency or tribunal.

**Mr. Affleck:** May I ask a question?

**The Chairman:** Yes, Mr. Affleck.

**Mr. Huntington:** Not on my time, though, Mr. Chairman.

**The Chairman:** No, not on Mr. Huntington's time.

**Mr. Affleck (Legal Counsel, Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs):** Along that line, it has been said, certainly in the United States, that a major reason for shortcomings in the performance of some regulatory agencies has been the vague mandate that they receive as to public interest and there is no precise definition given to them as to what is the public interest, as well as no instructions to them for making trade-offs when there is a conflict between different elements and the public interest. Do you feel the regulatory agencies that govern the oil and gas industry in fact take into consideration the public interest, and by public I mean the

## [Traduction]

**Le président:** En réalité la Chambre n'est pas saisie de ce bill en ce moment. Je ne tiens pas à minimiser l'importance de la loi. Je vous ferais simplement remarquer que cette procédure permet au Comité et aux témoins d'étudier le bill avant qu'il ne soit déposé à nouveau.

**M. Breau:** Vous vous trompez, je crois. La Chambre a bien été saisie du bill, mais non pas le Comité.

**Le président:** Certainement pas le Comité.

**M. LaBarge:** Je voudrais ajouter quelques mots à ce que M. Porter vient de dire.

**M. Huntington:** La Chambre n'en est plus saisie non plus, le bill ayant été retiré du *Feuilleton*.

**Le président:** C'est exact.

**M. Breau:** Quand a-t-il été retiré?

**Le président:** Je ne me souviens pas de la date.

**M. Huntington:** Au moment où le Comité a été saisi de l'objet du bill.

**M. LaBarge:** A propos de l'article 4.5 du bill, y compris les industries réglementées relevant de la Loi sur les coalitions, et étant donné la multiplicité des textes de loi qui régissent actuellement notre secteur, il faudrait à notre avis faire un exposé des objectifs qui s'appliqueraient aux activités réglementées. Ceci devrait faire partie de la loi habilitante de l'instance chargée de la réglementation. Autrement dit, la loi est actuellement suffisamment diffuse et il faudrait, dans l'intérêt de l'industrie tout entière et des individus intéressés, inclure dans la loi habilitante des offices, agences ou tribunaux chargés de prendre des décisions, donner des ordres ou délivrer des permis, tous les nouveaux éléments dont ces instances tiendraient dorénavant compte.

**M. Affleck:** Puis-je poser une question?

**Le président:** Allez-y, monsieur Affleck.

**M. Huntington:** Cela ne sera pas imputé à mon temps de parole, n'est-ce pas?

**Le président:** Non.

**M. Affleck (conseiller juridique, comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques):** On a dit très souvent, et surtout aux États-Unis, que l'une des raisons essentielles des mauvais résultats obtenus par les agences chargées de la réglementation est justement la définition très vague de l'intérêt public qu'elles sont censées défendre; en fait, l'intérêt public n'a jamais été clairement défini et les agences ne disposent d'aucune indication sur les concessions à faire en cas de contradiction entre l'intérêt public et l'intérêt privé. A votre avis, les agences chargées de réglementer l'industrie du gaz et du pétrole tiennent-elles réellement compte



[Text]

consumer's interest, in all cases when they are making their decisions?

• 1610

**The Chairman:** Mr. Porter.

**Mr. Porter:** Mr. Chairman, I believe it does, and that is one of the specific objectives of the National Energy Board when they are establishing recommendations which come into government, which has a final say as to what policy will be followed with respect to the NEB's recommendations.

**The Chairman:** Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** That is fine. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. Proceed, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, I refer the witnesses through Mr. Porter to page 9. I will deal with the section on mergers, Section 31.71. You recommend fairly extensive revision of this section, and in paragraph (g) on page 10 you say, and I quote:

If the section is to remain at all . . .

Are you convinced that there is in fact a real need for civil review of mergers, or could such market restructuring be dealt with under criminal provisions which could be effectively applied?

**Mr. Porter:** I would say the answer to that would be yes.

**Mr. LaBarge:** Yes—when we say yes, I do not want it to be inferred that we believe that there should be a civil review. I think yes, it could be dealt with under the criminal sanctions that exist. I think the way the section of our brief is drafted, it implies that we are not putting all our eggs in one basket in requesting that it be withdrawn. We are also indicating that if we do have to live with it, this is an alternative that certainly should be considered. Obviously, our position is not the only one that will be considered when the material is submitted to the House for final consideration. And we do feel that in all submissions there should be alternative positions with respect to a conciliation position, essentially.

It is basically our opinion that these matters can be dealt with very effectively and very thoroughly under the criminal sanctions.

**Mr. Affleck:** But there has been no conviction as to the merger section.

**Mr. LaBarge:** I think this is where we get to perhaps a fundamental difference in theory. One could assume that the lack of convictions means the law does not work, but one could also assume, which I would prefer to do in view of the advice that my clients request from me, that they are intent on obeying the law and not falling within the purviews of the sections that prohibit that type of merger.

**Mr. Affleck:** Could I follow that, Mr. Chairman, without taking more of Mr. Huntington's time, by just saying . . .

**Mr. Huntington:** That is all right.

[Translation]

de l'intérêt public, c'est-à-dire de l'intérêt des consommateurs, chaque fois qu'elles sont appelées à prendre une décision?

**Le président:** Monsieur Porter.

**M. Porter:** Je crois que oui. Tel est l'un des principaux objectifs de l'Office national de l'énergie en ce qui concerne les recommandations soumises au gouvernement, lequel a, bien entendu, le dernier mot en matière de politique.

**Le président:** Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Très bien. Vous pouvez continuer, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je me réfère à la page 12 de votre mémoire et notamment à l'article 31.71 sur les fusions. Vous proposez d'apporter des modifications assez importantes à cet article et notamment, à la page 12, paragraphe (G), vous dites et je cite:

Si cet article doit demeurer . . .

Trouvez-vous que les fusions doivent faire l'objet d'une révision en droit civil ou bien estimez-vous que les dispositions pénales du Code s'appliquent parfaitement à ces opérations de restructuration du marché?

**M. Porter:** Je trouve que oui.

**M. LaBarge:** Je tiens à préciser que nous sommes en faveur non pas d'une révision en droit civil mais plutôt de l'application des sanctions pénales existantes. C'est pour ne pas mettre tous nos œufs dans un panier que nous demandons que le bill soit retiré. Si néanmoins le bill était adopté, on devrait envisager cette possibilité. Nous savons bien entendu que notre point de vue ne serait pas le seul à être considéré lors de l'étude de tous les témoignages à la Chambre. C'est pourquoi il est essentiel de proposer une solution de rechange pour réaliser éventuellement un compromis.

Cependant nous estimons que les sanctions pénales existantes sont parfaitement à même de résoudre ce problème.

**M. Affleck:** Il n'y a jamais eu de condamnation aux termes de l'article sur les fusions.

**M. LaBarge:** Nous divergeons sur le fond de cette question. Car on peut supposer d'une part que l'absence de condamnation prouve que la loi est inopérante, alors qu'on peut au contraire en conclure, comme je le fais en l'occurrence, que les intéressés tiennent à respecter les dispositions de la loi et ne contreviennent donc pas aux dispositions interdisant ce type de fusion.

**M. Affleck:** Sans empiéter sur le temps accordé à M. Huntington, pourrais-je ajouter . . .

**M. Huntington:** Certainement.



[Texte]

**The Chairman:** You are not taking any of his time. His time has actually expired, discounting the time that you have taken.

**Mr. Affleck:** Would Mr. LaBarge not agree with me that the Courts of Canada have interpreted the merger section to mean a virtual or a complete elimination of competition and therefore the only prosecution that would ever succeed under that section is where you had a complete elimination of competition?

**Mr. LaBarge:** To a certain degree, yes, I would agree with you. They have been very stringent in their definition. However, I think we have seen in the last amendments that there was a definition of undue, and I do not think that it would be unreasonable to suggest that if they are having problems with the level of definition, which is why the amendment was made to undue, they are having the same problems of definition with respect to the merger section and that could be altered in a less drastic fashion.

**Mr. Affleck:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. Dr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Thank you very much, Mr. Chairman. First of all, I would like to thank and congratulate the witnesses for what I think is one of the best briefs we have had yet, aside from the particular views, whether we disagree or agree on them.

**Mr. Porter:** Thank you.

**Mr. Philbrook:** As one of the other questioners said, it is very comprehensive. I think it is very readable as well, and I particularly like the summary introduction at the first. I thought it was very helpful.

First of all, I would just like to ask some brief, basic, pointed questions on your general reaction to the bill. Would you say that your association does or does not subscribe to the basic principle that has been enunciated:

That the effective functioning of a flexible and dynamic Canadian economy can only be ensured through the encouragement of competition as a national policy through a law of general application.

**Mr. Porter:** I subscribe to that.

**Mr. Philbrook:** That is fair enough. We start to diverge from there, I guess.

In general, how do you feel about the concept of this quasi judicial competition board that has been proposed in the bill; the concept itself, not the details; how it is made up and so on?

• 1615

**Mr. Porter:** I do not like the concept.

**Mr. Philbrook:** What would you suggest in its place as an alternative?

**Mr. Porter:** The court.

**Mr. Philbrook:** Then that brings us back pretty well to where we are now, does it not?

[Traduction]

**Le président:** Vous n'empiétez nullement sur son temps vu qu'il est déjà expiré.

**M. Affleck:** Monsieur LaBarge n'est-il pas d'accord avec moi pour dire que les tribunaux canadiens ont interprété l'article sur les fusions comme voulant dire l'élimination totale de toute concurrence, si bien que les seules poursuites pouvant aboutir sont celles où il y a élimination complète de la concurrence?

**M. LaBarge:** Je suis d'accord avec vous dans une certaine mesure, les tribunaux ayant en effet utilisé une définition très sévère. Cependant, les derniers amendements ont introduit une nouvelle définition du terme «indû», ce qui prouve que des changements sont possibles et pourraient être adoptés en ce qui concerne l'article régissant les fusions.

**M. Affleck:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie. Monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens tout d'abord à féliciter les témoins de ce qui est à mon avis un des meilleurs mémoires qui nous ait été soumis jusqu'à présent, et ceci indépendamment de notre position.

**M. Porter:** Je vous remercie.

**M. Philbrook:** Il est non seulement très complet mais également facile à lire et j'ai particulièrement apprécié l'introduction et le résumé. Je les ai trouvés fort utiles.

Votre association est-elle oui ou non d'accord avec le principe de base suivant:

que le fonctionnement efficace d'une économie canadienne souple et dynamique peut être assuré uniquement en encourageant la concurrence en tant que politique nationale, laquelle politique nationale serait appliquée par le canal d'une loi générale.

**M. Porter:** Je suis tout à fait d'accord.

**M. Philbrook:** Très bien. Mais à partir d'ici, je suppose que nos voies vont se séparer.

Que pensez-vous de la Commission de la concurrence à compétence quasi juridique telle que proposée dans le bill? Je parle du principe et non pas de ces détails.

**M. Porter:** Cette idée ne me plaît guère.

**M. Philbrook:** Que proposez-vous à la place?

**M. Porter:** Les tribunaux.

**M. Philbrook:** On en revient donc à la situation actuelle, non?

[Text]

**Mr. Porter:** Basically, but there may be some requirement to amend the existing act to some degree.

**Mr. LaBarge:** I wonder if I could add to that?

**Mr. Philbrook:** Yes.

**Mr. LaBarge:** We have presently, in Ontario, the Supreme Court which is divided into many levels. We have trial divisions and so on. One of the branches of the Supreme Court is the Supreme Court of Ontario in Bankruptcy and it sits only on matters of bankruptcy. It has included on its particular bench people who are eminently competent in that particular area of law. That type of court or perhaps that type of arm to the Federal Court would be eminently satisfactory to most businesses.

**Mr. Philbrook:** Do you feel that, from your point of view, the courts are functioning perfectly well the way they are now or are there some areas that you have some concerns about in terms of competition?

**Mr. Porter:** That is a legal question and I defer to these two gentlemen.

**Mr. Philbrook:** I ask that in a constructive way. If we were to consider reverting to the system of courts and not bring in a whole new concept, are there some problem areas in the courts we should focus on?

**The Chairman:** Mr. LaBarge.

**Mr. LaBarge:** It is a difficult question to answer because in some respects I would agree with Mr. Affleck's position that there are certain difficulties in terms of the constructions that have been placed on the interpretation of the merger provisions. Perhaps there is room for some amendment there. If one would refer to the sections of the act as they now exist, Section 33 is a fairly bald statement. Also, the definition section of the act as it presently exists with respect to monopolies and mergers does at times leave a little to be desired in terms of the guidelines that it provides to the courts for what the legislative interpretation of public interest in detriment to the public is. So those are areas which certainly would be open to examination and perhaps improvement. I do not know if you have anything to add to that, Bob?

**Mr. Maclellan:** No, I think that is very well put indeed.

**Mr. Philbrook:** Okay, let me put it another way then just to get at this from another perspective. In your preference for the present court system over this new proposal about a competition board, what is your interpretation or impression of why the government wants to change from the court system to this new proposed system of the competition board? What is your impression of what their concerns are about why the present court system would not be working based on the discussions you have heard on the subject and so on?

**Mr. Porter:** Bob.

[Translation]

**M. Porter:** Oui, en quelque sorte, mais il sera peut-être nécessaire de modifier, dans une certaine mesure, la loi actuellement en vigueur.

**M. LaBarge:** Pourrais-je ajouter une précision?

**M. Philbrook:** Oui.

**M. LaBarge:** La Cour suprême de l'Ontario est divisée en plusieurs chambres. L'une d'elles, la chambre des faillites, n'est saisie, bien sûr, que des affaires ayant trait aux faillites. Elle compte parmi ses membres des personnes qui sont hautement spécialistes de ce domaine particulier du droit. Il serait dans le plus haut intérêt de la plupart des entreprises de créer ce genre d'institution au niveau fédéral.

**M. Philbrook:** A votre avis, pensez-vous que les tribunaux fonctionnent parfaitement bien à l'heure actuelle et y a-t-il des points qui vous préoccupent notamment en ce qui concerne la concurrence?

**M. Porter:** Il s'agit là d'une question juridique à laquelle je demanderai à mes collaborateurs de répondre.

**M. Philbrook:** Je cherche à faire œuvre constructive. Supposons que nous en revenions au système des tribunaux, au lieu de mettre en application cette nouvelle proposition. Y a-t-il des problèmes, à propos des tribunaux, sur lesquels il conviendrait de s'attarder?

**Le président:** Monsieur LaBarge.

**M. LaBarge:** Voilà une question à laquelle il est difficile de répondre. En effet, j'aurais tendance à être d'accord avec M. Affleck pour dire que l'interprétation des dispositions relatives aux fusions posent quelques difficultés. Peut-être conviendrait-il de présenter des amendements à ce sujet. Le libellé de l'article 33 de la loi actuelle est relativement catégorique. La définition des termes «monopoles» et «fusions» dans la loi actuellement en vigueur laisse quelque peu à désirer. En effet, elle ne donne pas une base suffisante aux tribunaux pour déterminer si l'intérêt du public a été respecté. Je pense donc qu'il serait peut-être possible d'apporter quelques améliorations dans ce domaine. Monsieur Maclellan, avez-vous quelque chose à ajouter à cela?

**M. Maclellan:** Non, je pense que votre explication est très claire.

**M. Philbrook:** Très bien, permettez-moi de me placer sous un autre point de vue. Vous préférez le système actuel des tribunaux au principe de la commission de la concurrence prévu dans le bill. Pourquoi, à votre avis, le gouvernement veut-il apporter cette modification? Pour quelle raison, à votre avis, le gouvernement pense-t-il que le système des tribunaux n'est pas efficace?

**M. Porter:** Monsieur Maclellan.



## [Texte]

**Mr. Maclellan:** I would say we have reverted to Bill C-256 of 1971 and the concerns remain unchanged. I really cannot see why they are doing it.

**Mr. LaBarge:** Perhaps I can also throw something into that. I do not know if you happen to have the proposals in front of you, but there is an indication in the foreword that part of their concern is that they feel they have not secured sufficient convictions. I do not necessarily always confuse the view of the department with the government, I believe that sometimes there is divergence between legislation as proposed by the department and the final result, so I do not necessarily accept the statement that what we have in front of us is necessarily government intention in total. That is why we are going through this review process I believe.

In answer to your question, I am guessing because I am guessing at somebody else's intention based on what has been said and what has been published, but I suppose they feel that there are definite inadequacies in the way that the combines law operates.

• 1620

**Mr. Philbrook:** Sir, perhaps I missed the inference, but if this does not reflect entirely government concern, what concern do you think it reflects?

**Mr. LaBarge:** I think there is a definite concern. For instance, in the enforcement branch of the Department Consumer and Corporate Affairs with regard to combines there are certain concerns, yet at the same time discussions seem to reveal that the Patents and Trademarks Section of Consumer and Corporate Affairs perhaps have not had as much input into this particular piece of legislation. Does that imply that it is a uniform piece of legislation in respect of government intention in all areas?

**Mr. Philbrook:** I am not quite sure I understand what you are getting at there. Are you suggesting that perhaps another area like the judicial system has influenced the government to take the initiative on this bill, that all the initiative has not come directly from government itself?

**Mr. LaBarge:** Oh, no. I am not saying that. I think you have initiative which has arisen from consumer input. I think you have initiative which has arisen from the department in the course of its investigations of enforcement, and I think you have initiative which has perhaps come from associations such as ours.

**Mr. Philbrook:** So you think there has been some public pressure on the government.

**Mr. LaBarge:** I think there is input from various sectors of the economy reflecting interest.

**Mr. Philbrook:** With valid reasons or otherwise? Do you feel that there have in fact been serious competition problems in this country or not? Or is there just an impression in the

## [Traduction]

**M. Maclellan:** A mon avis, nous sommes revenus à la situation qui prévalait en 1971, quand le Bill C-256 a été présenté et les préoccupations sont les mêmes. Je ne vois vraiment pas pourquoi le gouvernement veut apporter cette modification.

**M. LaBarge:** Permettez-moi d'intervenir. Je ne sais pas si vous avez les propositions sous les yeux mais, dans l'avant-propos, on se préoccupe du fait qu'il n'y a pas eu suffisamment d'accusations. En général, je veille à faire la distinction entre l'opinion du ministère et celle du gouvernement et je pense qu'il y a parfois des différences entre les bills qui sont présentés par un ministère et ceux qui sont finalement adoptés. C'est la raison pour laquelle je ne pense pas que la déclaration que nous avons devant nous traduise nécessairement les intentions du gouvernement. C'est pourquoi, à mon sens, nous effectuons cet examen.

Pour en revenir à votre question, je dois signaler que je fais des hypothèses fondées sur ce qui a été dit et publié. Je suppose que le gouvernement estime que l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions n'est pas totalement satisfaisante.

**M. Philbrook:** Peut-être ai-je mal compris mais cela ne semble pas refléter entièrement les préoccupations du gouvernement. Qui, à votre avis, peut nourrir ces préoccupations?

**M. LaBarge:** Je pense qu'il s'agit de préoccupations très précises. La direction du contentieux du ministère de la Consommation et des Corporations, qui s'occupe des faillites nourrit certaines préoccupations à ce sujet mais, d'autre part, certains signes semblent indiquer que le bureau des brevets et la direction des marques de commerce du ministère de la Consommation et des Corporations n'ont peut-être pas suffisamment collaboré à la préparation du bill. Ainsi, pensez-vous que l'on puisse dire que l'on a tenu compte des intentions du gouvernement dans tous les domaines?

**M. Philbrook:** Je ne comprends pas très bien où vous voulez en arriver. Voulez-vous dire par exemple que toute l'initiative ne vient pas du gouvernement lui-même, qu'il a peut-être été influencé par le judiciaire?

**M. LaBarge:** Oh non. Ce n'est pas ce que je dis. Je pense par exemple que l'on a tenu compte du point de vue des consommateurs, des résultats des enquêtes du ministère et peut-être aussi des opinions d'associations comme la nôtre.

**M. Philbrook:** Vous pensez donc que le public a fait pression sur le gouvernement.

**M. LaBarge:** Je pense que divers secteurs de l'économie, intéressés par ce bill, ont fait connaître leurs avis.

**M. Philbrook:** Ils avaient donc des raisons valables? Pensez-vous que dans notre pays des problèmes graves se posent en matière de concurrence? Le public estime-t-il que la concu-



[Text]

public that there is a problem of restricted competition that has led to public pressure on the government?

**Mr. LaBarge:** That is a very difficult question to answer without engaging in some speculation.

**Mr. Philbrook:** I am getting a little off track myself, as a matter of fact.

**Mr. LaBarge:** Yes. I can answer it very briefly, I think we have essentially conflicting economic theories which I am sure you are going to come across in great detail in these hearings. Some say we do have a problem, some say we do not. Some people say mergers are increasing, and to the detriment, and some say they are not. Yes, you do have input; no you do not. If you get what I mean.

**Mr. Philbrook:** Mr. Chairman, do I have any time left?

**The Chairman:** Yes, you do, Doctor, but I think Mr. Davidson is itching to make a comment.

**Mr. R. M. Davidson (Senator Deputy Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs):** Mr. Chairman, I just wanted to clear up one point about the extent of discussion in the Department of Consumer and Corporate Affairs, particularly in relation to industrial and intellectual property. The senior officials in the department, including the Deputy Minister, were concerned with intellectual and industrial properties, and have been quite familiar with the development of this proposed legislation, and have subscribed to it.

**Mr. Philbrook:** How much time do I have left, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Thirty seconds.

**Mr. Philbrook:** Then, in the same vein that I asked the last question about the Competition Board I would quickly like to ask the witnesses what they think about the concept of the Competition Policy Advocate.

**Mr. Porter:** Same reaction.

**Mr. Philbrook:** Identical? The whole thing combined—both can be handled in the law courts.

**Mr. Porter:** Same reaction; correct.

**Mr. Affleck:** Could I ask one question?

**The Chairman:** Yes, proceed Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** Again very quickly and through you, Mr. Chairman, calling upon an answer to Dr. Philbrook. Did I understand the witnesses to indicate that they would prefer to see amendment to the provision as to mergers in the Combines Investigation Act as it now stands, rather than putting it before the Competition Board in a civil setting as opposed to a criminal setting? If so, I presume they are saying that Section 30 of the present Act would remain, whereby if there was a conviction there could be a dissolution of the merger.

**Mr. LaBarge:** I do not think we are in the position of suggesting that there should be any change.

[Translation]

rence n'est pas libre, ce qui l'aurait conduit à faire pression sur le gouvernement?

**M. LaBarge:** Il est très difficile de répondre à cette question sans faire quelques hypothèses.

**M. Philbrook:** D'ailleurs, je pense que je m'écarte un peu.

**M. LaBarge:** Oui. Je puis répondre très brièvement. Vous pouvez constater, lors de vos audiences, que certaines théories économiques sont très contradictoires. Certains disent qu'un problème se pose, d'autres disent que non. Certains disent que le nombre des fusions augmentent, que cela porte atteinte aux intérêts du marché, d'autres disent que non. Certains disent qu'il y a participation des groupes intéressés, d'autres disent que non. J'espère que vous comprenez ce que je veux dire.

**M. Philbrook:** Monsieur le président, est-ce qu'il me reste du temps?

**Le président:** Oui monsieur Philbrook mais je pense que M. Davidson brûle d'intervenir.

**M. R. M. Davidson (premier sous-directeur des enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations):** Monsieur le président, je voulais simplement apporter une précision à propos des discussions qui se sont déroulées au ministère de la Consommation et des Corporations à propos de la propriété intellectuelle et des brevets. Les hauts-fonctionnaires du ministère, le sous-ministre y compris, se préoccupaient de ces questions. Ils ont étroitement suivi l'élaboration du bill, moi aussi d'ailleurs.

**M. Philbrook:** Monsieur le président, combien de temps me reste-t-il?

**Le président:** 30 secondes.

**M. Philbrook:** Je vais donc rapidement demander aux témoins ce qu'ils pensent du principe de l'administrateur de la politique de la concurrence.

**M. Porter:** Notre réaction est la même.

**M. Philbrook:** C'est la même? Vous voulez dire que les tribunaux devraient être saisis de toutes ces questions?

**M. Porter:** C'est exact, notre réaction est la même.

**M. Affleck:** Permettez-moi de poser une question.

**Le président:** Je vous en prie, monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Je voudrais faire allusion à une réponse que l'on a donnée à M. Philbrook. Ai-je bien compris que les témoins préféreraient que l'on modifie les dispositions concernant les fusions de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions actuellement en vigueur plutôt que de saisir la Commission de la concurrence. Ils préfèrent donc saisir un tribunal civil. Si c'est le cas, ils proposeront le maintien de l'article 30 de la loi actuelle en vertu duquel toute accusation entraîne la dissolution de la fusion.

**M. LaBarge:** Je ne pense pas que nous soyons en mesure de proposer des modifications.

[Texte]

**The Chairman:** I do not want to intervene, but I got the impression that an impression has been created that if there were going to be changes you would prefer that they lie in the criminal side of the present Act as opposed to going to the civil route through the Competition Board. Is that not the point that you are trying to establish?

• 1625

**Mr. Affleck:** That was the point I thought was indicated to Dr. Philbrook, that while there might be problems with the merger section all right, the way to solve those problems would be to amend the Act as it presently stands and that would leave it in the Criminal . . .

**Mr. LaBarge:** We are back again into speculation as to how exactly the amendments would be phrased. We are suggesting that there is very little change required and that we feel that the existing sections which are governed by the rule of law should continue to be governed by the rule of law.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke:** Thank you, Mr. Chairman. I just wanted to ask Mr. Porter, first of all, about the balance, as he refers to it, of the members of the IPAC, the 126 of them which are associate members or companies that primarily serve the Canadian oil and gas industry. I just wonder if we could have an example or two of that kind of company.

**Mr. Porter:** Servicing companies such as Haliburton Service, Dowell; consulting firms; generally those who derive the majority of their income as a result of their clients' activities in the oil and gas industry in Canada.

**Mr. Clarke:** Thank you.

Other witnesses have been asked this, I am sure, but I think it is good to get your views as well. First of all, were you consulted in some way by the Department or officials who were responsible for drafting the proposed legislation before it got to the stage where we saw it?

**Mr. Porter:** No, sir.

**Mr. Clarke:** That seems to be a fairly common experience.

Is there any evidence that you have been able to find that anybody who had anything to do with drafting this legislation had any experience or knowledge of business in any way, shape or form in this country?

**Mr. Porter:** That would be very difficult for me to answer.

**Mr. Clarke:** Well, would you like to paraphrase an answer?

**Mr. Porter:** I think officials in the Department are aware of the oil and gas industry. I am not sure if they are entirely aware as to the manner in which it functions.

For example, one of our main objections, Mr. Clarke, is the way they are treating mergers and joint ventures, classifying them as perhaps monopolies; and I say to you quite frankly that that is contradictory to the bill that founded Petro-Canada. If you look at the Act that incorporated Petro-Canada, it says right in there that one of its objectives is to

[Traduction]

**Le président:** Excusez-moi d'intervenir mais j'ai l'impression que vous préféreriez que l'on modifie les dispositions relatives au droit criminel de la loi actuellement en vigueur au lieu de créer une commission de la concurrence et donc d'avoir la possibilité d'intenter des actions devant un tribunal civil. N'est-ce pas là votre opinion?

**M. Affleck:** Je pense que l'on a indiqué à M. Philbrook que les problèmes concernant les dispositions relatives aux fusions pourront être résolus en modifiant la loi actuellement en vigueur.

**M. LaBarge:** Il nous faut donc faire des hypothèses à propos du libellé exact des amendements. Nous pensons qu'il suffit d'apporter des modifications très mineures et, à notre avis, les articles actuellement en vigueur devraient continuer à être régis par la règle du droit.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke:** Merci, monsieur le président. Je voulais poser une question à M. Porter à propos de ces autres sociétés membres de l'IPAC. Il a déclaré que 126 d'entre eux étaient des membres associés, c'est-à-dire des sociétés qui travaillent au service de l'industrie pétrolière et gazière canadienne. J'aimerais qu'il nous donne des exemples à ce sujet.

**M. Porter:** Il s'agit de sociétés de distribution comme Haliburton Service, Dowell; des sociétés de consultants et des sociétés qui tirent la plus grande partie de leurs revenus des activités de leurs clients au service de l'industrie pétrolière et gazière canadienne.

**M. Clarke:** Merci.

Je suis certain que l'on a déjà posé la question qui va suivre à d'autres témoins, mais je pense qu'il serait bon d'avoir également votre opinion à ce sujet. J'aimerais tout d'abord savoir si vous avez été consultés avant la rédaction du bill?

**M. Porter:** Non.

**M. Clarke:** Voilà qui semble être pratique courante.

Avez-vous pu déterminer si ceux qui ont été chargés de la rédaction du bill avaient une expérience dans le domaine de l'industrie pétrolière et gazière au Canada?

**M. Porter:** Il me serait très difficile de répondre.

**M. Clarke:** Pourriez-vous cependant essayer?

**M. Porter:** Je pense que les membres du ministère connaissent l'industrie pétrolière et gazière de notre pays. Cependant, je ne sais pas s'ils savent parfaitement comment elle fonctionne.

Monsieur Clarke, ce qui nous préoccupe, par exemple, c'est la façon dont on a traité les fusions et les entreprises en participation. On les a en quelque sorte classées dans la catégorie des monopoles. Je puis vous dire très franchement que cela est loin de correspondre aux intentions du bill portant création de Pétro-Canada. Ce bill visait notamment à favoriser



[Text]

merge, joint-venture, with other people in associated business. If you had a clause like that in, you would never have a Syncrude plant being built, you would not have a Trans-Canada Pipeline, or other activities of that nature.

**Mr. Clarke:** Yes, your business is quite specialized, I would guess, and it would be easy to understand that officials in the Department had not been familiar with your type of business. But everybody who comes before us seems to say the same thing, that the rules are not workable. Not only that but the rules would not work to the advantage of the consumer in most cases, which is what the Minister tells us was the objective of the legislation. Now, would you agree with that kind of notion?

**Mr. Porter:** From a petroleum industry point of view, I think this proposed legislation would have an adverse impact on the consumer.

**Mr. Clarke:** Because it would discourage exploration?

**Mr. Porter:** Yes. As I indicated earlier, it would limit our capability of attracting capital that is required to develop our energy resources in respect to hydrocarbon in Canada. Referring back to *An Energy Strategy for Canada*, it highlighted the huge sums of money that are going to be required over the next decade to develop our energy resources, both hydro-electric power and uranium, but as well, in respect to oil and gas; and we think that these proposals would have a very detrimental effect on the attracting of capital to Canada, or within Canada to develop these resources. We already have a serious imbalance of payments problem in crude oil.

• 1630

**The Chairman:** Mr. Bertrand would like to respond. Is that agreeable, Mr. Clarke?

**Mr. Clarke:** Yes, I would be delighted to hear if he could add anything, which I doubt.

**Mr. Robert J. Bertrand (Assistant Deputy Minister, Competition Policy, and Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs):** Well, we will start to dispel your doubt.

**Mr. Clarke:** Right.

**Mr. Bertrand:** I would like to ask the witness which activity precisely, and in what circumstances, would be impeded by this proposal on merger and monopolization. I would say that if a proper interpretation is made, most of the joint ventures of which you are so critical in the operation are procompetitive in your field and therefore would not fall under the examination of the proposed merger section. Maybe I am mistaken. Maybe there is something that I do not know about your industry. Could you give me examples?

**Mr. Porter:** Bob, would you like to answer that one?

[Translation]

les fusions et les entreprises en participation. Avec un article comme celui-ci, on n'aurait jamais réalisé le projet Syncrude, on n'aurait jamais construit le pipe-line transcanadien, on ne se serait jamais lancé dans des activités de cette nature.

**M. Clarke:** Oui, je sais que vos activités sont très spécialisées et c'est la raison pour laquelle on peut comprendre que les responsables du ministère n'étaient peut-être pas suffisamment informés. Cependant, tous les témoins qui comparaissent devant nous semblent dire la même chose, à savoir que les règles ne sont pas applicables, et qu'en plus, dans la plupart des cas, elles ne sont pas dans l'intérêt du consommateur alors que le ministre nous a déclaré justement que le bill visait à protéger les intérêts des consommateurs. Que pensez-vous de cela?

**M. Porter:** A notre avis, le bill aura des incidences néfastes pour les consommateurs.

**M. Clarke:** Pensez-vous qu'il n'inciterait pas à se lancer dans des activités de prospection?

**M. Porter:** C'est exact. Comme je l'ai signalé précédemment, en vertu de ce bill, il nous serait difficile de réunir les capitaux nécessaires pour mettre en valeur les gisements d'hydrocarbures de notre pays. Le document *Une stratégie de l'énergie pour le Canada* faisait allusion aux sommes d'argent énormes qui seront nécessaires au cours de la prochaine décennie pour mettre en valeur nos ressources énergétiques, nos ressources hydroélectriques, nos gisements d'uranium, pour développer l'industrie pétrolière et gazière. Nous pensons que, en vertu de ces propositions, il sera très difficile de réunir les capitaux nécessaires, qu'il s'agisse de capitaux étrangers ou de capitaux canadiens, pour mettre en valeur nos richesses naturelles. Pour ce qui est du pétrole brut, le déficit de notre balance des paiements est déjà très préoccupant.

**Le président:** Monsieur Bertrand, voulez-vous répondre, si M. Clarke le permet?

**M. Clarke:** Oui, je serais tout à fait ravi d'entendre ses précisions, mais je doute qu'il puisse en apporter.

**M. Robert J. Bertrand (sous-ministre adjoint, Politique de la concurrence, et directeur des Enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations):** Eh bien, je vais commencer par dissiper vos doutes.

**M. Clarke:** Très bien.

**M. Bertrand:** J'aimerais demander au témoin de nous dire très précisément quelles sont les activités qui se trouveront menacées par cette proposition relative aux fusions et aux monopoles. A mon avis, si on fait une interprétation correcte, on pourra constater que la plupart des entreprises en participation favorisent la compétition dans votre secteur d'activités et, par conséquent, elles ne tomberaient pas sous le coup des articles relatifs aux fusions. Peut-être suis-je dans l'erreur. Peut-être y a-t-il des éléments que je ne connais pas à propos de votre secteur. Pourriez-vous me donner des exemples?

**M. Porter:** Monsieur Maclellan, voudriez-vous répondre à cette question?

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Maclellan.

**Mr. Maclellan:** The definition of merger is the "acquisition . . . of any control over or interest in the whole or any part of a business . . ." We go back to business and it is practically everything. So take a simple farm-out agreement under which Company A says to Company B, or vice versa, whoever wants the deal, that if you drill a well on section so and so for free we will give you 50 per cent of the section and we will have 50 per cent of the well. Okay? He is acquiring a part of an interest in our business and we are acquiring a part of an interest in his business: we are a merger. So the only question is, are we a wicked merger? Here is the sword of Damocles hanging over our heads that we have to make up our minds about.

**Mr. Bertrand:** Twenty per cent of market.

**Mr. Maclellan:** What is a market? It is not defined.

**Mr. Bertrand:** Market is a question of fact and you look at it in every case. If you are thinking, in your case, about exploration, you would have to say that the market is for exploration.

**Mr. Maclellan:** Okay. Suppose we do a fire-flood agreement at Lloydminster on two sections. Is the market the fire-flood? Is the market the oil from the Lloydminster field? Is the market the oil from Alberta? Is the market the oil in Canada. The Board will say. We do not know. And the board will say case by case, so that there will be no jurisprudence. We went all through this before in Bill C-256.

**Mr. Davidson:** I think there is a very great difference between this bill and C-256. One of the fundamental differences is that in C-256 an agreement that limited competition was a per se offence. That is not the case here, and that is an enormous difference. That is why the farm-out agreements and so on were vulnerable to attack in C-256, and they are not at all here.

Here, under this bill, you have to show a substantial lessening of competition. The advocate has to show a substantial lessening of competition before the particular arrangement could possibly be prohibited. Moreover, as Mr. Bertrand has mentioned, the arrangement has to reach a considerable level of significance in the relevant market before it is even reviewable. What is the relevant market is a matter to be decided in every case and it is something the courts would quickly correct the Competition Board about if it misinterprets the meaning of market.

In the particular circumstances of the petroleum industry, on the supply side of crude petroleum the market would be defined by the alternatives that are available to buyers. If a buyer of petroleum has alternative supplies, as he has, from a wide variety of different fields, from a wide variety of different areas, the likelihood that the ordinary kind of joint venture that you speak about in your brief, breaching the act, is almost negligible.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Maclellan.

**M. Maclellan:** La fusion est définie comme «l'acquisition d'intérêts ou prise de contrôle, . . . de l'entreprise ou d'une partie de l'entreprise . . .» Prenez par exemple le cas des accords de concession forfaitaire desquelles une société A dit à une société B, ou vice-versa, que, si elle creuse un puits gratuitement dans telle section elle lui donnera 50 p. 100 de ladite section en échange de quoi la société A pourra contrôler 50 p. 100 de la production du puits? Chacun acquiert des intérêts dans l'entreprise de l'autre; il y a donc fusion. Cependant, s'agit-il là d'une fusion normale? On peut dire qu'il y a une épée de Damoclès suspendue au-dessus des têtes.

**M. Bertrand:** 20 p. 100 du marché.

**M. Maclellan:** Qu'est-ce qu'un marché? On n'en donne pas de définition.

**M. Bertrand:** Il y a un marché pour chaque cas. En ce qui vous concerne, on peut parler du marché de la prospection.

**M. Maclellan:** Très bien. Supposons que nous passons un accord relatif aux incendies et aux inondations pour deux sections de Lloydminster: où est le marché? S'agit-il du pétrole du champ pétrolier de Lloydminster? S'agit-il du pétrole de l'Alberta? S'agit-il du pétrole canadien? La Commission répondra. Nous ne savons pas. La commission répondra pour chaque cas individuellement et il n'y aura pas de jurisprudence. Nous avons déjà dû passer par là à propos du bill C-256.

**M. Davidson:** Je pense qu'il y a une grande différence entre le présent bill et le Bill C-256. Dans le cadre du Bill C-256, tout accord qui limitait la concurrence constituait un délit. Ce n'est pas le cas ici, la différence est énorme. En vertu du Bill C-256, les accords de concession forfaitaire pouvaient être remis en cause. Ce n'est absolument pas le cas ici.

En vertu du présent bill, avant d'interdire une entente, l'Administrateur doit prouver que la concurrence risque d'être considérablement limitée. En outre, comme M. Bertrand l'a indiqué, il faut que l'entente soit d'une grande portée, pour le marché considéré, avant de pouvoir être soumise à un examen. Dans chaque cas, on déterminera le marché et je pense que les tribunaux ne tarderaient pas à remettre la Commission de la concurrence dans le droit chemin si elle interprétait la définition du terme marché de façon erronée.

Dans le domaine de l'industrie pétrolière, le marché de l'approvisionnement en pétrole brut serait défini en fonction des possibilités qui sont offertes aux acheteurs. Si un acheteur a un choix entre diverses sources d'approvisionnement il est fort probable que les entreprises en participation auxquelles vous faites allusion dans votre mémoire seront considérées comme ne portant pas atteinte aux mécanismes du marché.



[Text]

• 1635

**Mr. Maclellan:** You assume that each barrel of oil is equal to each other barrel of oil.

**Mr. Davidson:** No.

**Mr. Maclellan:** We are beginning to get the idea across a bit that heavy sulphur crude is not the same thing as medium crude which is not the same thing as light crude. Immediately your market becomes more limited. What happens is, first, we become a merger by definition, then we have two uncertainties hanging over our heads, and it is too much.

**Mr. Davidson:** We do not agree with you that a farm-out arrangement is a merger. We do not believe it falls within that definition, but even for the purpose of the discussion, accepting that it would fall within the definition of merger, the likelihood that the advocate could prove, as he would have to do, that there was a substantial lessening of competition arising out of this arrangement which, in fact, is likely to be procompetitive because it is going to put more supply into the market, is very remote.

**Mr. Porter:** Can I ask a question, sir?

**The Chairman:** Yes, Mr. Porter, and then we are going to proceed.

I just want to remind the witnesses that we also have M.P.s here and we are going to try to recognize them in a moment.

**Mr. Porter:** I am sorry. My apologies.

**The Chairman:** Proceed.

**Mr. Porter:** Would a pipeline which carries crude oil from one field and serves a particular market, fall within the confines of this proposal?

**Mr. Davidson:** Do you mean the creation of the pipeline?

**Mr. Porter:** Yes, or ones that are in existence now, or another new pipeline that may be proposed.

**Mr. Davidson:** Mr. Chairman, what seems to be overlooked here is that the arrangement, whatever it is, has to be proved to substantially lessen competition. The building of a new pipeline is, if anything, creating a new market, widening the market. It is certainly not substantially lessening competition. However, if somebody acquires control of all the pipelines and they were not regulated, then the question of a substantial lessening of competition would arise.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Clarke:** I would just draw to your attention that you have the floor.

**Mr. Clarke:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** For a few seconds.

**Mr. Clarke:** I realize that the M.P.s are only here to prompt answers from the witnesses, and if we can get them to answer without questions, that saves a lot of time.

[Translation]

**M. Maclellan:** Il n'y a rien qui ressemble le plus à un baril de pétrole qu'un autre baril de pétrole.

**M. Davidson:** Non.

**M. Maclellan:** On semble comprendre de plus en plus que le pétrole brut à haute teneur de soufre n'est pas du pétrole moyen qui, à son tour, n'est pas du pétrole léger. Le marché est donc beaucoup plus restreint. D'abord, de par la définition, il s'agit d'une fusion, ce qui veut dire que nous avons deux épées de Damoclès qui nous pendent sur la tête au lieu d'une seule.

**M. Davidson:** Confiez le travail à quelqu'un d'autre ne signifie pas qu'il y ait fusion. Nous ne croyons pas que la définition aille jusque là, mais si tel n'était pas le cas, un avocat aurait bien des problèmes à prouver, comme il doit le faire, qu'il y a diminution importante de concurrence suite à une telle entente et qui, en vérité, encourage la concurrence puisque le marché y trouvera une source supplémentaire d'approvisionnement.

**M. Porter:** Me permettez-vous de poser une question, monsieur?

**Le président:** Oui, monsieur Porter, puis nous continuerons.

Je voulais tout simplement rappeler aux témoins qu'il y a aussi des députés ici présents et nous tâcherons de leur accorder le droit de parole d'ici quelques minutes.

**M. Porter:** Je suis désolé: toutes mes excuses.

**Le président:** Continuez.

**M. Porter:** Un aléoduc transportant du pétrole d'un champ pétrolifère donné à un marché précis tomberait-il sous le coup de cette loi?

**M. Davidson:** S'agit-il de la création d'un oéoduc?

**M. Porter:** Oui, ou d'oéoducs qui existent déjà ou d'un nouvel oéoduc qu'on voudrait peut-être créer.

**M. Davidson:** Monsieur le président, on semble oublier qu'il faut prouver qu'un tel accord fait diminuer la concurrence de façon importante. Avant tout, la construction d'un nouveau pipeline crée un nouveau marché et élargit le marché qui existe déjà. Cela ne sert donc pas à diminuer la concurrence. Cependant, si quelqu'un devenait propriétaire de tous les pipelines et qu'il n'y avait pas de règlements, il serait alors question d'une diminution sérieuse de la concurrence.

**Le président:** Merci beaucoup.

Monsieur Clarke, je voulais tout simplement vous dire que vous avez la parole.

**M. Clarke:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Pour quelques secondes.

**M. Clarke:** Je sais fort bien que les députés sont ici pour qu'on réponde à leurs questions et si on pouvait y répondre sans que les questions ne soient posées, ce serait une économie de temps.

## [Texte]

I think this exchange we have just had, Mr. Chairman, illustrates better than many questions could that there is no agreement between the drafters of the legislation and the people who will be affected by it. I think Mr. Maclellan is a lawyer. Is that correct?

**Mr. Maclellan:** Yes, sir.

**Mr. Clarke:** Mr. Affleck here seems to disagree with him on something that he was protesting about. I do not think Mr. Bertrand or Mr. Davidson are lawyers.

**Mr. Bertrand:** I am.

**Mr. Clarke:** Oh, Mr. Bertrand is.

**The Chairman:** The rest of us are lawmakers.

**Mr. Clarke:** Yes. If we are going into something with this kind of disagreement, I do not know how the courts can expect to sort it out. The courts have had a time sorting out when there was initially some kind of agreement on laws.

I want to ask the witness about the references, which are several, in the proposal about monopolies and whether there are any monopolies that exist in the oil industry. It has always been my impression that monopolies could only exist with the aid and consent and approval of the government. I would like to know if any exist in the industry and how they operate.

**Mr. Porter:** In Canada, to my knowledge, there are certainly no monopolies, Mr. Chairman, in exploration and production, and that is the area that I would just like to confine my remarks to because that is our background. There are over 375 oil and gas companies operating in Western Canada, so there is no monopoly.

• 1640

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Clarke. Mr. Young.

**Mr. Young:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to deal with some general questions possibly on a philosophical tone. If I understand you correctly the general thrust of your comments and what I picked up in your brief is that you feel that all competition policy matters really ought to be dealt with in court rather than by boards, commissions or whatever?

**Mr. Porter:** That is correct.

**Mr. Young:** What makes courts so uniquely qualified to deal with questions, issues and problems which are essentially economic and very complex? What makes a court so uniquely qualified to deal with them if you take a look at cases like Met Insurance, K. C. Irving, Canadian Breweries? If I could just put a sub question on the end of that, is there in your mind or in your concept no role at all for civil law in competition policy?

**Mr. LaBarge:** I wonder whether I can answer that. I think there can be a role. Our main concern is that the powers that are proposed for this tribunal are very, very wide. It has a great amount of latitude with regard to the disposition of

## [Traduction]

Les questions et réponses qui viennent de se succéder, monsieur le président, nous prouvent très bien que ceux qui ont rédigé la loi et ceux qui en seront touchés ne s'entendent pas. Je crois que M. Maclellan est un avocat. C'est exact?

**M. Maclellan:** Oui, monsieur.

**M. Clarke:** M. Affleck ne semble pas s'entendre avec lui concernant une de ses protestations. Je ne crois pas que M. Bertrand ni M. Davidson soient avocats.

**M. Bertrand:** Je le suis.

**M. Clarke:** Oh, monsieur Bertrand l'est.

**Le président:** Quant à nous, nous sommes législateurs.

**M. Clarke:** Oui. Si nous ne réussissons pas à nous entendre sur la question, je ne vois pas comment on peut s'attendre à ce que les tribunaux fassent merveille. Les tribunaux ont déjà des problèmes à interpréter les lois au sujet desquelles il y avait déjà un certain accord dès le début.

Dans le mémoire, on parle de monopole à quelques reprises et j'aimerais demander aux témoins s'il existe des monopoles au sein de l'industrie pétrolière. J'ai toujours eu l'impression que les monopoles ne pouvaient exister que grâce au secours à l'assentiment et à l'approbation du gouvernement. J'aimerais savoir s'il en existe dans cette industrie et si tel est le cas, comment ils fonctionnent.

**M. Porter:** A ma connaissance, il n'existe pas de monopole au Canada, monsieur le président, dans les domaines de la prospection et de la production et je voudrais m'en tenir à ces deux domaines parce que ce sont ceux que nous connaissons le mieux. Il y a plus de 375 sociétés pétrolières et gazières dans l'Ouest du Canada, ce qui veut dire qu'il n'y a pas de monopole.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Clarke. Monsieur Young.

**M. Young:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais soulever quelques questions à haute teneur philosophique. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, et d'après la teneur de votre mémoire, vous croyez que tout ce qui touche les politiques de concurrence devrait relever des tribunaux plutôt que d'offices, de commissions ou de quelque chose du genre?

**M. Porter:** Exactement.

**M. Young:** Qu'est-ce qui fait que les tribunaux sont si compétents pour traiter de questions et de problèmes de nature essentiellement économique et très compliquée? Pourquoi les tribunaux sont-ils si compétents à la lumière de cas comme la Met Insurance, K.C. Irving, ou Canadian Breweries? Si vous me permettez de poser une sous-question, ne concevez-vous pas que le droit civil ait un rôle à jouer lorsqu'il est question de politique de concurrence?

**M. LaBarge:** Je me demande si je puis y répondre. Je crois qu'il peut y jouer un rôle. Nous nous inquiétons surtout des pouvoirs très, très larges qu'on se propose d'accorder à ce tribunal. Il a beaucoup de libertés en ce qui concerne la vente



## [Text]

assets, with regard to the restructuring of an enterprise, it can nullify a merger; it can force the sale of assets and, as I read it, it can force the sale of assets before they are even acquired in the merger, and all of this is without any appeal as to the extremeness of the penalty.

Our particular reliance on the courts is that for a number of years they have been tied to the rule of law and where you are going to dispose of the rights of an individual, and I would certainly include in that category the rights of a corporation, that court that has been subject to the rule of law has been subject also to the rule of reasonableness in that their decisions have been subject to appeal to other boards or to higher courts. We do not have that provision here. We have a very narrow provision that there may be review on the basis of an error in law. Many of the items, for instance, in proposed Section 31.71 are purely discretionary items for the board on which to make its decision. We are not saying that the courts have a special confidence in economics, because that I think can be demonstrated in some cases as patently erroneous, but we do feel that the protection of the rights of individuals and a framework within which individuals know what their rights are, how they can be exercised and what protections they have are essential when you are dealing with the width of orders that are being allowed here.

**Mr. Affleck:** How do you reconcile that concept, excuse me, Mr. Chairman, with the concept of the National Energy Board and some of these boards about which you say on page 16:

We suggest these boards were given the powers they hold for purposes in which competition played little part.

How do you reconcile those boards' dealing with matters that impinge upon the public? Are you suggesting then that those matters should be put before the courts as well to protect the public interest?

**Mr. LaBarge:** I think you are dealing with certainly a narrower sphere and you are talking not about the disposition for sale of assets, the dissolution of an enterprise.

**Mr. Affleck:** You are talking about whether I can get into the business.

**Mr. LaBarge:** Yes, but I am not saying that. You have a trademark, for instance, which you have built up over 30 years and I am going to force you to licence it to your highest competitor who is going to turn it into a generic brand name. I think that is a very distinct and separate situation. You are talking about the destruction of an enterprise versus the inception of a new one, and that I consider a very separate and distinct situation.

**Mr. Affleck:** Those powers, certainly in mergers and monopolies, exist now in the Combines Investigation Act.

• 1645

**Mr. LaBarge:** Subject to the rule of law.

**Mr. Affleck:** Yes, and they have never been used.

## [Translation]

des actifs et la réorganisation d'une entreprise; il peut annuler une fusion; il peut obliger à la vente d'actifs et, d'après moi, peut obliger à la vente d'actifs avant même qu'ils ne soient acquis par fusion et tout cela sans droit d'appel, même si les pénalités sont extrêmes.

Nous préférons en appeler aux tribunaux, parce qu'ils se penchent sur ce genre de questions depuis des années déjà, et lorsqu'il s'agit des droits de la personne, aussi bien morale que physique, le tribunal qui interprète la loi doit aussi décider de ce qui est raisonnable, puisque après tout, on peut en appeler de sa décision devant des instances supérieures. Il n'existe pas de telles dispositions ici. On n'y prévoit de droit d'appel que s'il y a erreur de droit. A l'article 31.71 proposé, on trouve toutes sortes d'éléments discrétionnaires sur lesquels la Commission peut se fonder pour prendre une décision. Nous ne prétendons pas que les tribunaux aient des compétences particulières en matière d'économie, certains cas, en effet, prouvent le contraire, mais nous croyons qu'il est essentiel de prévoir la protection des droits de la personne en précisant le cadre dans lequel les personnes sauront quels sont leurs droits, comment elles peuvent les exercer, et quelle protection elles ont, surtout lorsqu'il s'agit de pouvoirs aussi généraux qu'on prévoit dans ce projet de loi.

**M. Affleck:** Pardonnez-moi, monsieur le président, mais comment concilier cette idée avec celle de l'Office national de l'énergie et certaines autres de ces commissions dont vous dites, à la page 16:

Nous croyons qu'on a donné ces pouvoirs à ces commissions à des fins où la concurrence n'entraîne presque pas en jeu.

Comment concevez-vous que ces commissions puissent s'occuper de choses qui touchent le public? Proposez-vous que ces sujets soient tous confiés aux tribunaux aussi afin de protéger les intérêts du public?

**M. LaBarge:** Je crois qu'il s'agit d'un domaine plus restreint et il n'est pas question de vente d'actifs ou de disparition d'une entreprise.

**M. Affleck:** Il s'agit de savoir si je puis partir une telle affaire.

**M. LaBarge:** Oui, mais ce n'est pas ce que je dis. Par exemple, vous avez une marque de commerce que vous avez mis 30 ans à faire connaître et je puis vous obliger à la vendre ou à la louer à votre plus gros concurrent qui, lui, en fera un nom commun. Je crois qu'il s'agit là d'une situation tout à fait particulière. Il s'agit de la destruction d'une entreprise par opposition à la création d'une nouvelle et je crois qu'il s'agit là d'une situation tout à fait distincte.

**M. Affleck:** En ce qui concerne les fusions et les monopoles, ces pouvoirs se trouvent déjà dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

**M. LaBarge:** Subordonnément aux dispositions des lois.

**M. Affleck:** Oui, et on ne s'en est jamais servi.

[Texte]

**Mr. LaBarge:** That does not mean they cannot be, does it?

**Mr. Affleck:** No.

**The Chairman:** Mr. Young.

**Mr. Young:** On page 24 of your brief, you make the comment in about the third paragraph down—it is just one sentence but I quote:

Civil actions by private persons to aid in the enforcement of criminal law are bad in principle and of dubious constitutional validity.

Why?

**Mr. Porter:** Mr. Maclellan.

**Mr. Maclellan:** Of dubious constitutional validity . . .

**The Chairman:** I wonder if I could intervene for a moment, just to draw to the attention of members that we are treading on extremely delicate ground in that committee and in fact Parliament itself do not traditionally deal with arguments relating to constitutionality of law. There are precedents where we argued and debated as to whether it ought to be referred to the Supreme Court for some kind of adjudication but I hope that we do not get too deeply—I do not want to be prohibitive in my remarks but I hope we do not get too deeply involved in constitutional arguments which are not appropriate for the Committee. I just draw that to your attention.

**Mr. Porter:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Maclellan:** Thank you, Mr. Chairman. I was just going to refer to the constitutional section at the back of our brief where that is expanded upon. As to being bad in principle, we have a United States subsidiary. It brings an action against someone for goods sold and delivered. It sold them; it delivered them. The other chap comes back with a claim for \$2 million alleging that you have infringed the Clayton Act, the Sherman Act, the Robinson-Patman Act or some other act in their maze of anti-trust law, which we appear to be adopting in this bill, and it hangs you up in the courts for about three or four years with a phoney claim or, rather, a phoney counter-claim. It is subject to that sort of abuse and there is an element in it of the common informer which I do not like, but my principal objection is that it is being used as a defence and an illegitimate defence to a proper claim.

**The Chairman:** Mr. Young.

**Mr. Young:** I do not know whether I accept that. You go on in other parts of your brief where you say that class actions are a populist aberration derived from the U.S. and you just referred to some U.S. laws. Where there are cases, and we have seen some, where there is a large corporate enterprise involved in either producing a product or carrying on business in such a way that it inflicts a damage or a loss on a wide number of people, perhaps to a small degree, why should there not be class action for those people to recover, even if it is instituted by five or six more concerned people, but why not? Why not class actions? And why not a civil remedy? Because all of those people have individually suffered.

[Traduction]

**M. LaBarge:** Cela ne veut pas dire qu'on ne pourrait pas s'en servir, n'est-ce pas?

**M. Affleck:** Non.

**Le président:** Monsieur Young.

**M. Young:** A la page 24 de votre mémoire au troisième paragraphe, j'ai trouvé une phrase que je cite:

Les procès intentés au civil par des particuliers pour aider à faire appliquer le code pénal sont mauvais en principe et constitutionnellement douteux.

Pourquoi?

**M. Porter:** Monsieur Maclellan.

**M. Maclellan:** Constitutionnellement douteux . . .

**Le président:** J'aimerais intervenir pour vous rappeler qu'il s'agit là d'un terrain extrêmement glissant pour le comité et le Parlement lui-même car ces deux organismes, d'après la tradition, ne soulèvent pas de questions portant sur la constitutionnalité de la loi. Il y a déjà eu discussion et débat quant à savoir si cette question devrait être portée à l'attention de la Cour suprême, qui pourrait trancher, mais j'espère que nous ne nous enfonçons pas davantage . . . je ne veux pas mettre un frein au débat, mais j'espère que nous n'aborderons pas trop les questions constitutionnelles, qui ne relèvent vraiment pas de notre comité. Je voulais tout simplement porter cela à votre attention.

**M. Porter:** Merci, monsieur le président.

**M. Maclellan:** Merci, monsieur le président. J'allais justement vous renvoyer à la partie de notre mémoire qui traite des questions constitutionnelles. Quand je dis mauvais en principe, c'est que nous avons une filiale aux États-Unis. Elle intente des poursuites contre quelqu'un pour des biens vendus et livrés. La filiale les a vendus et livrés. L'adversaire revient à la charge en intentant une poursuite de 2 millions de dollars alléguant qu'il y a eu infraction aux lois Clayton, Sherman, Robinson-Patman ou à une autre de leurs lois contre les coalitions, un véritable casse-tête que nous semblons vouloir adopter de par le présent bill, et le tout reste en suspens devant les tribunaux pendant trois ou quatre ans à cause d'une demande reconventionnelle factice. Cela peut mener à certains abus, il y a aussi un élément de délation qui ne me plaît pas, mais mon objection principale est qu'on s'en sert pour présenter une défense illégitime contre une poursuite légitime.

**Le président:** Monsieur Young.

**M. Young:** Je ne sais pas si je puis accepter cela. Ailleurs dans votre mémoire vous dites que l'action collective est une aberration populiste importée des États-Unis et vous venez de parler de certaines lois américaines. Là où il y a des cas, et nous en avons vus, ou une grosse société fabrique un produit ou fait des affaires de façon à faire subir des pertes à beaucoup de gens, même si ce ne sont pas de grosses pertes pour chacun pris individuellement, pourquoi ne devrait-il pas y avoir possibilité d'action collective pour que ces gens puissent recouvrer leur dû, même si l'action est entamée par 5 ou 6 personnes plus actives que les autres, mais pourquoi pas? Pourquoi pas d'ac-



[Text]

**Mr. Maclellan:** Should the law be enforced by the Attorney General or should it be enforced by individuals?

It is one question, but one answer, too, is the Playboy case in the United States where, I am informed—I do not know for certain—the lawyers' fees were \$275,000 and each card holder got \$8.

**Mr. Young:** You are dealing with a specific example in that case and you as a lawyer practising in Canada would know that there are lawyers' fees based on a percentage of the recovery in the United States which would not be allowed in this country. You just cannot bill . . .

**The Chairman:** There are exceptions, I think, Mr. Young, to that.

**Mr. Young:** Let me say perhaps in the better and more controlled jurisdiction you cannot get away with that in Canada.

I am concerned because I think an awful lot of little people suffer. I will not mention a specific name but whether they buy a rusty car or a defective razor blade or whatever else it is they might happen to purchase, a lot of people going about their lives as competently as they can and as innocently as they can do suffer at the hands of multinational or even national corporations, which have really all the power and the money behind them and a much easier time at carrying on litigation and defending lawsuits. When you say, "Who should bring the suit?": the Attorney General of Canada or individuals on behalf of a lot of people in Canada.

• 1650

If I am not mistaken a number of years ago when we were going through competition policy legislation, that was before my time, the argument that was put forward on the corporate side is that mergers and actions in restraint of trade and restrictive trade practices should not be criminal; they should not be criminal. The law suit should be brought on behalf of the poor civilian who was stung by the damage and who took the loss. The companies at that time were saying, "Get back off. You have no case for making us out to be criminals if we restrain trade or if we merge, and whether it is horizontally or vertically or we continue in restrictive trade practices." The shoe was on the other foot and the argument was going the other way at that time. You cannot have it both ways, really.

**Mr. Maclellan:** You are quite correct sir, and we carefully checked our submissions on C-2 and C-256, and that was not the position we took on either of those bills.

**Mr. Young:** I am talking about a long time before C-2. I think if you went back, probably back into the fifties, I think there were some arguments then, and I would have to go back to check them myself, but it seems to me that I can remember

[Translation]

tions collectives? Et pourquoi pas un remède d'après le droit civil? Après tout, individuellement, ces gens ont tous soufferts.

**M. Maclellan:** Est-ce au procureur général ou au simple particulier à faire valoir ces droits?

Ce n'est qu'une question, mais il y a aussi une réponse et je vous renvoie au cas Playboy aux États-Unis où, d'après mes renseignements, il semble que les frais d'avocats aient été de l'ordre de \$275,000 tandis que chaque détenteur de carte recevait \$8.

**M. Young:** Il s'agit d'un cas très précis et, puisque vous êtes avocat et pratiquez au Canada, vous devriez savoir qu'aux États-Unis les avocats peuvent toucher un pourcentage du montant du règlement en guise d'honoraires tandis que ce n'est pas permis chez-nous. Vous ne pouvez pas facturer . . .

**Le président:** Monsieur Young, je crois qu'il y a des exceptions à cette règle.

**M. Young:** Disons que dans les secteurs les mieux réglementés et contrôlés, au Canada, on ne peut pas s'en tirer comme cela.

La question me préoccupe parce que je crois que bon nombre de petites gens souffrent de ce genre de chose. Sans vous donner de noms précis, qu'il s'agisse d'une voiture qui rouille trop vite ou d'une lame de rasoir défectueuse, ou que sais-je encore, il y a bien des gens qui font leur petite affaire le plus tranquillement du monde, mais qui se font avoir par les sociétés multinationales ou même nationales qui ont vraiment bien des pouvoirs et bien de l'argent pour les appuyer et pour qui il est beaucoup plus facile de se défendre lors d'un procès ou lorsqu'il y a un quelconque litige. Vous demandez qui doit tenter les poursuites: le procureur général du Canada ou certains particuliers au nom d'une foule de particuliers au Canada.

Si je ne m'abuse, il y a bien des années, bien avant mon temps, lorsqu'on étudiait une loi sur la concurrence, les sociétés ont dit que les fusions et les pratiques restrictives relatives au commerce ne devraient pas faire l'objet de dispositions du Code pénal; les sociétés ne devaient pas être ravalées au rang des criminels. Les poursuites devraient être intentées au nom du pauvre particulier qui se faisait avoir et devait assumer la perte. A l'époque, les compagnies disaient: «reculez, vous ne pouvez nous accuser d'être des criminels si nous restreignons le commerce ou si nous le fusionnons, qu'il s'agisse de fusions horizontales ou verticales, ou si nous continuons nos pratiques commerciales restrictives.» C'était à la partie adverse de jouer à l'époque et les arguments allaient tous dans le sens contraire. On ne peut avoir les deux choses en même temps.

**M. Maclellan:** Vous avez tout à fait raison, monsieur, et nous avons vérifié les mémoires que nous avons présentés pour les Bills C-2 et C-256 et nous nous sommes jamais servis de ces arguments.

**M. Young:** Oh, c'est bien avant le Bill C-2. Cela remonte probablement aux environs de 1950, il me faudrait vérifier, mais il me semble avoir lu des documents où les grosses sociétés disaient: «Tout cela n'a rien à voir avec le Code pénal.

*[Texte]*

reading passages where the corporate interests were saying, "these should not be criminal matters. Let the little individuals who has lost out bring his action himself and do not criminally penalize or fine or put in jail people who are running corporations contrary to the law."

**Mr. Porter:** As you said earlier, that was before my time so I cannot really comment.

**The Chairman:** Have you concluded, Mr. Young?

**Mr. Young:** That got me to the end. I do not know whether the witnesses want to answer further on that. My point was: it is really fair that there should be some unjust enrichment to a larger corporation or corporate interest and there should be no form of class action or civil remedy? I take it from your brief and the thrust of your comments that you prefer that there not be civil actions in relation to what is trade practice legislation or criminal law.

**Mr. LaBarge:** If I remember my rules of practice correctly for the Province of Ontario there are provisions for joinder of actions.

**Mr. Young:** For joinder of actions but not for class actions.

**Mr. LaBarge:** No, that is true. But if you have an individual who does feel sufficiently motivated that he feels he has a claim, and he convinces a number of other people that that is the same situation, there is provision for them to work as a unit to keep their cost down and still effectively achieve their remedy.

**Mr. Young:** But that is a long process to pull all those together with individual fights all the way down the line as to whether they should or should not be parties to the action. You might carry that on for a couple of years arguing back and forth as to, you know, out of A, B, C, D right up to Z and Z1 and Z2 whether they are all supposed to have standing enough to be part of the action.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Young. Mr. Breau.

**Mr. Young:** Thank you.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, thank you. Just briefly, I have a question that comes to mind in view of the question that Mr. Porter put to Mr. Bertrand a while ago about a pipeline. I believe all pipelines in Canada come under the jurisdiction of the National Energy Board under the National Energy Board Act. I am wondering if our Counsel or someone from the Department could clear this up. Would the proposed Board supersede in the case of the pipeline? Supposing the National Energy Board in the public interest decided, as per its mandate they can, that a pipeline would be in the national interest, is it still possible that this legislation may... or is there, Mr. Chairman, a conflicting point of view here on that score?

Once a board that has a mandate in law decides that it is in the public interest to have a facility like a pipeline, is that it, as far as whoever owns it and whatever the form of the capital even if it is a monopoly? And finally, supposing the National Energy Board decided that one company could own all the pipelines in Canada, what happens then?

*[Traduction]*

Que le petit qui s'est fait avoir intente le procès lui-même et ne mette pas à l'amende ou ne jetez pas en prison les directeurs de sociétés qui contreviennent à la loi.

**M. Porter:** Comme le fabuliste, vous disiez tout à l'heure «je n'étais pas né à l'époque», alors je ne sais vraiment quoi dire.

**Le président:** Vous avez fini, monsieur Young?

**M. Young:** C'était ma dernière question. Je ne sais pas si les témoins ont autre chose à dire à ce sujet. Voici où je voulais en venir: est-ce vraiment juste que les grosses sociétés puissent s'enrichir injustement sans qu'on offre de remède par le biais des actions collectives ou du droit civil? Si j'ai bien compris votre mémoire et le sens de vos interventions, vous préférez qu'il ne puisse y avoir de poursuites en vertu du droit civil puisqu'il y a déjà le droit commercial et le Code pénal.

**M. LaBarge:** Si mes études de droit peuvent toujours me servir, il me semble qu'il y a, en Ontario, des dispositions prévoyant la jonction d'instances.

**M. Young:** La jonction d'instances, mais pas l'action collective.

**M. LaBarge:** Non, c'est vrai. Mais si une personne se sent suffisamment motivée pour intenter un procès, qu'elle réussisse à convaincre d'autres personnes de leur bon droit, il y a des dispositions qui prévoient la jonction d'instances, ce qui leur permet de s'en tirer à meilleur compte tout en résolvant le problème.

**M. Young:** Mais cela demande beaucoup de temps pour trouver ces personnes, sans compter tous les débats que cela entraîne avant que les gens ne se décident à accepter ou non cette jonction d'instances. Cela peut prendre des années, comme vous le savez, avant qu'on ait décidé qui de A, B, C, D jusqu'à Z et Z1 et Z2 a suffisamment d'intérêt dans la matière pour que la jonction d'instances soient accordée.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Young. Monsieur Breau.

**M. Young:** Merci.

**M. Breau:** Monsieur le président, merci. Il me vient une question à l'esprit suite à la question posée par M. Porter à M. Bertrand concernant le pipe-line. Je crois que tous les pipe-lines au Canada sont de la compétence de l'Office national de l'énergie en vertu de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Je me demandais si notre conseiller juridique ou quelqu'un du ministère pourrait éclaircir les choses. La commission proposée aurait-elle préséance dans le cas des pipe-lines? Supposons que l'Office national de l'énergie décide, comme le lui permet son mandat, qu'un pipe-line est d'intérêt public, est-il toujours possible que cette loi puisse... ou y a-t-il là, monsieur le président, des points de vue divergents à ce propos?

Quand une commission dûment mandatée par la loi décide qu'il est de l'intérêt public d'avoir un service public comme un pipe-line, est-ce là le mot de la fin en ce qui concerne le propriétaire ou la propriété, même s'il s'agit d'un monopole? Enfin, supposons que l'Office national de l'énergie décide



[Text]

• 1655

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I think the answer to the honourable member is to be found in proposed section 4.6, Clause 5. It imposes upon all regulatory boards in Canada, including the Energy Board, the duty to select the least restrictive option when they have more than one way of achieving that objective. You could also find a link with proposed section 27.1, Clause 18, where the Competition Policy Advocate would have standing to appear before the Energy Board, in that case, from the point of view of competition as it is relevant to the decision-making process.

**Mr. Breau:** But the decision of the competent board would be final.

**Mr. Bertrand:** It might be subject to appeal if they have not followed the rule of law of selecting the least restrictive method of competition.

**Mr. Breau:** But subject to appeal to the Governor in Council, not to the courts.

**Mr. LaBarge:** To the courts, as I read it.

**Mr. Bertrand:** It would be to the Federal Court in that case because they would not have followed the prescription of the law. It says you shall select the least restrictive way of achieving your objective.

**Mr. LaBarge:** I would just like to add that I agree with Mr. Bertrand's analysis. Having gone through the trials and tribulations of an NEB hearing, which can be of some duration, a point that we in industry would like to make is that the only party that would have available the question of review would be the competition policy advocate. I guess my basic feeling is that everybody else has to live with the order.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I think the party to the order can also appeal to Cabinet under the National Energy Board on the decision. So that is a right of appeal. When they say they have to live with the order, there is at least the possibility of appeal. Similarly, if for other reasons the National Energy Board has not followed the prescription of the law, it could also be subject to Section 28 under the Federal Court Act. We have to live with the other, subject to what the law is.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Bertrand. Have you completed, Mr. Breau?

**Mr. Breau:** Yes, thank you. I was really just trying to clear up the answer to Mr. Porter's question.

**The Chairman:** We have completed the first round. I am going to ask a couple of questions myself, if I may.

I am particularly concerned by the statements you have made relating to mergers or joint ventures, which appear to be the method of operation of petroleum companies in developing new sources of energy in Canada, and for very good and understandable reasons. I would say right off the bat that I would be very much concerned if some law were to be put in place that would prohibit that sort of practice. That view

[Translation]

qu'une seule société puisse devenir propriétaire de tous les pipe-lines au Canada, que se passe-t-il alors?

**M. Bertrand:** La réponse se trouve dans le projet de l'article 4.6 alinéa 5, lequel impose à tous les offices chargés de la réglementation, y compris l'Office national de l'énergie, de choisir l'option la moins restrictive parce qu'ils disposent de plusieurs moyens pour réaliser cet objectif. Ceci se rattache également à l'article 27.1 alinéa 18, qui prévoit que l'administrateur devrait comparaître en pareil cas devant l'Office national de l'énergie, les questions de concurrence entrant en ligne de compte pour la prise des décisions.

**M. Breau:** Mais la décision de l'office compétent serait définitive.

**M. Bertrand:** On pourrait interjeter appel s'il ne respecte pas la loi imposant de choisir la méthode de concurrence la moins restrictive.

**M. Breau:** L'appel serait interjeté devant le gouverneur en conseil et non pas devant le tribunal.

**M. LaBarge:** D'après moi, devant les tribunaux.

**M. Bertrand:** L'appel passera devant la Cour fédérale en pareil cas puisqu'ils n'auraient pas respecté les dispositions de la loi laquelle prévoit que l'objectif doit être réalisé grâce au moyen le moins restrictif.

**M. LaBarge:** Je suis d'accord avec ce que M. Bertrand vient de dire. Ayant assisté aux audiences de l'Office national de l'énergie, audiences souvent longues, nous tenons à souligner le fait que seul l'administrateur de la Commission de la concurrence serait habilité à instituer une révision, tous les autres étant tenus d'obéir aux ordres.

**M. Bertrand:** Je pense que ceux contre lesquels l'ordre a été prononcé peuvent en référer au cabinet. Ce qui constitue une forme de droit d'appel. Si pour une raison quelconque, l'Office national de l'énergie ne respectait pas les dispositions de la loi, il serait possible des dispositions de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Bertrand. Vous avez terminé M. Breau?

**M. Breau:** Oui, je vous remercie. Je voulais simplement clarifier la réponse donnée à la question de M. Porter.

**Le président:** Voilà qui termine le premier tour. Je veux maintenant, si vous le permettez, poser moi aussi quelques questions.

Je m'intéresse tout particulièrement à ce que vous avez dit concernant les fusions et les entreprises en co-participation, méthodes utilisées couramment par les sociétés pétrolières pour la mise en valeur de nouvelles sources d'hydrocarbures. Je vous dirai d'ailleurs que je trouverais fort préoccupante toute loi qui interdirait ces méthodes, et je pense que la plupart de mes collègues sont d'accord avec moi.

[Texte]

would be shared, I think, by many members of the Committee, but I cannot speak on their behalf.

The question then arises as to whether the fears you have expressed in relationship to such joint ventures are really under attack in the proposed law that we are now deliberating upon. Proposed Section 31.71, Clause 26, defines "merger" and the application of it, and then deals with balance of the factors to be considered in this. As I read it, and in spite of the evidence I have heard here today and the contents of your brief, I am not of the view that the kind of joint venture you would be involved in for the development of reserves is really under attack. Quite clearly you think it is.

**Mr. Porter:** Correct.

**The Chairman:** I would like to see some exploration of this to make some determination as to who is right and who is wrong. I think we share equally a concern if it does affect you, but I see no point in our being particularly concerned if we conclude that it does not affect you. Would somebody clearly illustrate precisely what you are going to be doing that is going to lessen competition substantially by such a joint venture? Therein seems to be the operative words. Obviously a lot of people could be caught by this, but only if they were doing something that would lessen competition; and for the life of me, at the moment I cannot envisage a joint venture that would have the potential of substantially lessening competition.

• 1700

**Mr. Porter:** I can think of one example, and that would be Panarctic which in itself is a consortium of companies, including federal government funds through Petro-Canada. They have substantially all the mineral rights on the Arctic islands.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Porter:** It would be very difficult for somebody else to move into that area, and perhaps only through a farm-in, farm-out. But if you were putting such a proposal forward, as it was formed a number of years ago, and this law were in effect, I dare say you could possibly come to the conclusion that you were restricting competition in respect to the acquisition of mineral rights in the Arctic islands.

**The Chairman:** All right. I would like the department to respond. It seems on the surface to be a fairly substantive argument. I would like to hear the response.

**Mr. Davidson:** Mr. Chairman, the likelihood that the Board would regard, as a relevant market, the mineral rights and the Arctic islands is extremely remote. What the law is concerned about is the availability of real alternatives to buyers.

There is no conceivable way I believe that the Board or the courts could find that Panarctic's domination of the drilling and production in the Arctic islands limited in any significant way the opportunities for buyers to obtain supplies of petroleum.

[Traduction]

La question se pose donc de savoir si l'actuel bill vise réellement les entreprises en co-participation. L'article 31.71 alinéa 26 donne la définition de «fusion» et son application et ensuite expose les autres éléments dont il faut tenir compte. En dépit de ce que vous nous avez dit aujourd'hui, je ne trouve pas que les entreprises en participation mises sur pied pour mettre en valeur nos réserves pétrolières soient visées par les dispositions du bill, alors que vous l'estimez vous.

**M. Porter:** En effet.

**Le président:** J'aimerais que l'on nous départage sur ce point. Cela nous préoccuperait tous si tel était le cas, encore s'agit-il de le prouver. Pourriez-vous m'expliquer en quoi pareille entreprise en co-participation est susceptible de réduire sensiblement la concurrence, ce qui est tout à fait essentiel. Ceci risque de toucher beaucoup de gens, mais uniquement à la condition que leur concurrence en soit réduite; or je n'arrive pas à m'imaginer comment une entreprise en co-participation puisse réduire sensiblement la concurrence.

**M. Porter:** Je vais vous donner l'exemple de Panarctic, un consortium de différentes sociétés, comprenant des apports du gouvernement fédéral par le Canal de Pétro-Canada. Le consortium détient la presque totalité des droits miniers dans les îles Arctique.

**Le président:** Oui.

**M. Porter:** Ce serait extrêmement difficile pour une autre société de s'introduire dans la région, sauf en sous-traitant. Mais si pareille proposition avait été faite il y a quelques années et si cette loi avait été en vigueur, on pourrait arriver à la conclusion que ceci revenait à restreindre la concurrence en ce qui concerne l'acquisition de droits miniers dans les îles Arctique.

**Le président:** A première vue, l'argument semble probant. Je demanderais au représentant du ministère d'y répondre.

**M. Davidson:** Il est très peu probable que la Commission décide que les droits miniers des îles Arctique constituent un marché pertinent. La loi tient à assurer l'existence de différentes sources d'approvisionnement pour les acheteurs.

Je ne vois pas comment la Commission ou les tribunaux pourraient décider que le fait que Panarctic détient la totalité des droits de forage et de production dans les îles Arctique restreint de façon sensible les possibilités d'approvisionnement en pétrole pour les acheteurs.



[Text]

**The Chairman:** May I ask a supplementary to that? This is a hypothetical question, and perhaps unfair, but it might more clearly illustrate the truth.

If reserves in Canada were to become depleted to such an extent that the vast majority of all such reserves now rested in the Arctic under the control of Panarctic, would the answer still be the same?

**Mr. Davidson:** Yes, Mr. Chairman, the answer would still be the same because Panarctic, just on those facts, would not be doing anything to entrench what is now a monopoly position. The market has changed so that, on your hypothesis, they are in a monopoly position. Assuming that, there are barriers to the importation of petroleum products which is a very perverse assumption because if the petroleum supplies had declined in Canada, the Canadian government, unless it is mad, is not going to put up barriers to the importation of petroleum. So it has to be a very extreme assumption.

Taking that extreme assumption that the market has changed so that Panarctic is now in a monopoly position, on those facts it is not doing anything to entrench or extend its monopoly position, so it is not infringing any of the provisions of the act.

**The Chairman:** To our witnesses today, you gave me an illustration of quite significance with Panarctic, and it seems to be the one extreme. But when you go below that and you look at the usual kind of joint venture that is entered into for a number of people participating in the drilling of a well or exploratory activities which are not of the magnitude Panarctic would be, do you really have genuine fears that you consider to be legitimate that such activity would be prohibited? If you do have such fears, then what kind of lessening of competition would be taking place that it would be based upon?

**Mr. Porter:** I did not mean, Mr. Chairman, to use the Panarctic example. I thought it was an easy one for all of us to refer to and focus on.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Porter:** I suppose to a degree it is a legal question, and there seems to be a difference of opinion between the legal advisers of the department and mine. But let me put it another way to you. Let me give you an example that might be very simple.

A company goes into a new area and acquires mineral rights to the extent of 100 per cent and discovers a large oil pool or natural gas pool. It has it 100 per cent. Let us say it is voluminous, huge, which is quite conceivable. They own all the land under which those reserves are held.

I would turn around and put it in the form of a question. Do you think that would fall within the network of this?

• 1705

**Mr. Bertrand:** No, Mr. Chairman, I do not think so. That would be what you might call a natural monopoly. And the only question to be asked after that is: what is this monopoly

[Translation]

**Le président:** Je vais vous poser une question tout à fait hypothétique, qui aidera peut-être à jeter la lumière sur ce problème.

Si nos réserves de pétrole étaient épuisées au point que seules resteraient les réserves de l'Arctique contrôlées justement par Panarctic, votre réponse serait-elle toujours la même?

**M. Davidson:** Oui, car cela ne prouverait nullement que Panarctic chercherait par là à renforcer son monopole de fait. Selon votre hypothèse l'évolution du marché leur aurait laissé un monopole de fait. A moins de supposer que, ce qui est tout à fait inimaginable, en dépit de l'épuisement des réserves canadiennes, le gouvernement aurait en outre décidé d'imposer des restrictions à l'importation de pétrole.

Donc, même à supposer qu'à la suite de l'évolution du marché Panarctic détienne un monopole de fait, pour autant que cette société ne cherche pas à étendre ou à consolider son monopole, cela ne contrevient en rien aux dispositions de la loi.

**Le président:** L'exemple de Panarctic que vous venez de citer est un cas extrême. Mais si l'on prend les entreprises en coparticipation normale mises sur pied pour le forage d'un puits ou des travaux de prospection à une échelle moindre que celle de Panarctic, croyez-vous réellement que pareille entreprise soit interdite? En quoi pareille entreprise serait susceptible de réduire la concurrence, pour justifier vos fins?

**M. Porter:** J'ai cité le cas de Panarctic simplement pour clarifier la situation.

**Le président:** Oui.

**M. Porter:** Il s'agit d'une question juridique, question sur laquelle les conseillers juridiques et ceux du ministère ne semblent pas d'accord. Je vais essayer de vous donner un autre exemple, simple celui-là.

Prenons une société qui acquiert 100 p. 100 des actions des droits miniers dans un site où elle découvre par la suite un énorme gisement de pétrole ou de gaz naturel. La totalité des terres renfermant ces gisements appartient à la société en question.

Croyez-vous que, par hasard, le cas relèverait des dispositions de la loi?

**M. Bertrand:** Non, je ne crois pas monsieur le président, car il s'agirait d'un monopole naturel. Il s'agit uniquement de déterminer si oui ou non la société cherche à renforcer son

[Texte]

doing to entrench its position? Or, if you like, to abuse its position? Is it squeezing other competitors out?

**Mr. Porter:** Well, it may have . . .

**Mr. Bertrand:** Is it trying to arrange it in such a way that its competitors can not sell gas? Was he making that type of contract with a utility company? "You buy gas exclusively from me for the next 25 years or for 10 years, so that nobody else will be able to sell gas; otherwise I will not guarantee you the use of my product." That would be the type of monopolization.

**The Chairman:** This, I think, is getting to the heart of my question. It seems to me that the law is designed, in theory at least—now, in practice whether it achieves that is something we are going to have to determine, I suppose, as a committee, as to what our recommendations would be. But I constantly have in the back of my mind that unless somebody is really proposing to abuse some power that it has, by virtue of a merger or a monopoly, then it does not fall under the purview of this bill. It cannot be attacked—at least it cannot be attacked successfully.

If you had some perverse board that just felt inclined to attack everybody because it had a kind of a nasty disposition to the petroleum industry, then I suppose that the government itself would have to step in and maybe find a new board, some way or another. But discounting that kind of perverse activity, I cannot for the life of me understand yet wherein lies the problem.

**Mr. Porter:** I guess it is a matter of definition here. Let me try another example.

We have said that a company finds this large pool of natural gas and contracts it to, shall we say, a utility company in Edmonton. Now that may prohibit the good doctor from selling some of his gas, that was found, say, three weeks later, to the same utility company because they have bought up all they want. Now, I am asking you: is that going to, in your view . . .

**Mr. Davidson:** Can I answer?

**The Chairman:** Yes, but we are not going to pursue this any further. Mr. Huntington is on for a second round and then Mr. Clarke, and I want to make sure that they get that opportunity.

**Mr. Davidson:** In the circumstances described, there would be no problem under the bill at all. If, in other circumstances, somebody had a monopoly position—and we have had a case of this kind that went to court, and the company pleaded guilty. It was a production company which had a monopoly on industrial phosphates, and in order to make difficult the entry of a new competitor which was arriving on the scene, it entered into long-term exclusive contracts with the people who bought 60 per cent of the output of the industry.

So, in those circumstances, its objective in entering into these long-term contracts was to freeze out a potential competitor. But in the circumstances that were just described, where somebody comes upon a great pool of petroleum or crude or gas, and enters into a long-term contract with a utility

[Traduction]

monopole et à abuser de sa situation pour évincer les concurrents.

**M. Porter:** Elle pourrait . . .

**M. Bertrand:** Est-ce que la société en question empêche ses concurrents de vendre leur gaz? Est-ce qu'elle aurait conclu des contrats de vente exclusifs avec une société productrice d'électricité pour lui vendre du gaz pendant les 10 ou 25 années à venir de façon à évincer tous les autres concurrents, actions qui tomberaient sous le coup de la loi?

**Le président:** Voilà qui nous mène au cœur du problème. Tel est du moins l'objectif théorique de la loi; mais c'est en fonction de la pratique que le Comité devra proposer des recommandations. Mais à moins que les fusions au monopole conduisent à des abus de pouvoir, elles ne relèvent pas des dispositions du bill et ne peuvent donc faire l'objet de poursuites, du moins pas avec succès.

Si une commission était mal intentionnée à l'égard de l'industrie pétrolière et l'attaquait de façon injustifiée, le gouvernement interviendrait d'une façon ou d'une autre. A part cette possibilité, peu vraisemblable, je ne vois vraiment pas où est la difficulté.

**M. Porter:** Tout dépend de la définition, je vais essayer de vous donner un autre exemple.

Imaginons qu'une société découvre un gros gisement de gaz naturel pour lequel elle conclut un contrat de vente avec une centrale électrique d'Edmonton. Cela pourrait empêcher quelqu'un d'autre qui découvrirait un nouveau gisement de gaz trois semaines plus tard de vendre ce gaz à cette même centrale qui aurait déjà ses approvisionnements assurés. Est-ce que ceci constituerait à votre avis . . .

**M. Davidson:** Vous permettez que je réponde?

**Le président:** D'accord, mais nous n'allons pas poursuivre la question. Je tiens à ce que MM. Huntington et Clarke puissent poser une question pour le second tour.

**M. Davidson:** Dans le cas que vous venez de décrire il n'y aurait aucune difficulté aux termes du bill. Il y a eu une affaire de ce genre récemment devant les tribunaux et la Société a plaidé coupable. La Société détenait un monopole de phosphate industriel; pour mettre les bâtons dans les roues d'un nouveau concurrent, la Société avait conclu un accord exclusif à long terme avec les clients qui achètent normalement 60 p. 100 de la production.

Dans ce cas précis, le contrat exclusif à long terme visait justement d'évincer un concurrent potentiel. Mais dans votre cas, lorsque quelqu'un découvre un gros gisement de pétrole ou de gaz naturel et conclut un accord à long terme avec une centrale électrique, sans pour autant chercher à évincer un



[Text]

with no evidence that it had any reason to try to freeze out a prospective competitor, that would not raise a question under the provisions of this bill.

**The Chairman:** Thank you very much.

Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** I am not going to continue with my detailed questions on the brief, Mr. Chairman. I think we are starting to move into some of the areas that perhaps the Committee has to face sooner or later, though I was hoping that before I started to get into this line of questioning, we would perhaps have proceeded further with the briefs.

When you start out in this study and you read Skeoch, or you go back to the Economic Council of Canada report and you read it, you recognize that there is a problem and that there seems to be a thrust; and you come out of the reading of that material with sympathies for the point of view and the problems being defined. Then, as you attend seminars and dinners with the Department and meetings with the departmental officials, you have to acquire a deep respect for the abilities that they have and the thought that has gone into the drafting of Bill C-42 because, I think, there might have been a latent desire within me as a small businessman in the community of Canada, perhaps, to pay the rent for a good life and an opportunity to serve my country, but I think the thing that galvanized me into action to take a political platform was the attitude of the then-Minister on Bill C-256 when he was in Vancouver. I just could not understand the attitude and it galvanized me into becoming some kind of a political being.

• 1710

You recognize that there is a problem, and you have officials in the Department who are making a dedicated and sincere desire to design a piece of legislation that kind of receives all these inputs. We have had these learned officials with us through these hearings so far, and we have also had waves of very learned counsel. This Committee has hired a very capable counsel—I guess classified as a member of the competition bar—for the guidance of its Chairman, and so on and so forth, but we have wave after wave of learned counsels coming from the various national associations and from the various corners of the industrial sector of Canada with their interpretations of Bill C-42.

We have over on our side, a researcher, a young lawyer, who has just been admitted to the bar, who has had his nose in this bill for two months, and he can take your brief and can recognize where your interpretation is not right within the bill as he now understands it after two months of twelve-to-fifteen-hour days on it. You can see the ease with which the departmental officials can explain what their intent is in the bill. What are we afraid of? We are moving over to general law with this bill, with general application of law. We are creating a new board and a new advocate with unbelievable powers over the industrial community of Canada. We keep saying, why cannot these concerns be covered under the criminal act where courts deal in fact and we are all used to the rule of law and

[Translation]

concurrent éventuel, ce ne serait pas contraire aux dispositions du présent bill.

**Le président:** Je vous remercie.

Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je ne compte pas reprendre mes questions concernant le mémoire, vu que nous avons, semble-t-il, abordé un autre domaine, mais j'avais espéré pouvoir discuter plus longuement au sujet des mémoires.

Tous ceux qui ont lu le rapport du Conseil économique du Canada admettent qu'un problème réel existe et que les difficultés ne sont pas purement imaginaires. Ensuite, quand on assiste à des séminaires et des repas avec les hauts fonctionnaires du ministère, qu'on se réunit avec eux, on ne peut s'empêcher d'avoir beaucoup de respect pour leurs aptitudes et pour les efforts de réflexion déployés en vue de la rédaction du Bill C-42. En ma qualité de petit commerçant de la collectivité canadienne, j'avais peut-être en moi le désir latent de payer mon dû pour bien vivre et pour avoir l'occasion de servir mon pays. Toutefois, une chose m'a galvanisé, m'a poussé à me politiser, à savoir l'attitude du ministre de l'époque, lorsqu'il était à Vancouver, quant au Bill C-256. Je n'arrivais simplement pas à comprendre cette attitude et cela m'a galvanisé, m'a politisé en quelque sorte.

On se rend compte de l'existence d'un problème; il y a des hauts fonctionnaires du ministère qui se vouent sincèrement à l'élaboration d'une loi qui s'inspire plus ou moins de toutes les opinions qui ont été formulées. Ces fonctionnaires compétents ont assisté à toutes ces audiences jusqu'à présent, et nous avons également reçu des conseils d'un grand nombre de personnes bien renseignées. Ce Comité a engagé un conseiller plein de talent que l'on peut, j'imagine, classer comme membre du barreau de la concurrence afin d'aider le président du Comité, et ainsi de suite. Nous avons de nombreuses vagues de conseillers renseignés provenant de diverses associations nationales et de divers milieux du secteur industriel canadien qui nous ont fourni leurs interprétations du Bill C-42.

De notre côté, nous disposons des services d'un chercheur, un jeune avocat qui vient d'être admis au Barreau, qui s'est consacré pendant deux mois à l'étude de ce projet de loi et qui, au premier coup d'œil jeté sur un mémoire, peut déceler une erreur d'interprétation du bill tel qu'il le comprend actuellement. Vous voyez donc la facilité avec laquelle les fonctionnaires du ministère peuvent expliquer leurs intentions en ce qui concerne ce bill. Que craignons-nous? Ce bill nous amène à des concepts de droit général, à l'application générale de la loi. Nous créons une nouvelle commission, nommons un nouvel administrateur qui jouira d'incroyables pouvoirs sur la collectivité industrielle du Canada. Nous continuons de nous demander pourquoi ces préoccupations ne pourraient pas relever du

[Texte]

have a respect for it that I hope we carry on with. Why cannot the attempts of the Department to satisfy complaints that come into them be satisfied under the existing law? What is it that we need if we are to protect our freedoms and our decision-making base in Canada?

First of all, do we need a series of individual acts addressed to the specified problems that the Department has in trying to correct predatory and unfair practices in the industrial community? Nobody has been able to give us that yet. What do we need to make the criminal law of this land more applicable to the problems that are faced by the Department of Consumer and Corporate Affairs, because they tell us repeatedly in this Committee that most of their complaints come from the business sector. In other words, you get somebody that has lost out in a contest and he could put in a frivolous complaint or he could put in a legitimate complaint, but they have to examine them. Is there a mechanism in the law, in your opinion, that the criminal law could be made more applicable through a series of individual bills addressed to specific situations that are of concern to the Department?

**The Chairman:** Mr. LaBarge.

**Mr. LaBarge:** I, for one, would certainly and immediately, if somebody said separate bills for each problem, say no. I think it would drive me, as a lawyer, crazy; I think it would drive the Department, as an enforcement agent crazy, and I think it would drive the businessman crazy trying to keep up with them.

**Mr. Huntington:** All right. I would accept that then. What is your answer to the problem if you are going to remain within criminal law and avoid the potential star chamber that we are all afraid of with this new bill?

**Mr. LaBarge:** You could not have phrased the question better, as far as I am concerned.

**Mr. Huntington:** I have been used to a star chamber, believe me, so I know what the fear is in the community.

**Mr. LaBarge:** Let me phrase it this way. Many of the objections to what is here are focused basically on what we consider quite unlimited powers of the Advocate and the unrestrained and discretionary powers of the Board, and again I keep returning to the lack of appeal. If you are looking for a remedy, our suggestions are that the good will of the department is obvious to us all. As you say, they can explain very easily what they intend. Unfortunately, Mr. Bertrand, Mr. Davidson and myself may no longer be here in 30 years.

• 1715

**Mr. Huntington:** And they might be on the other side and no longer available to explain for your convenience.

**Mr. LaBarge:** In addition the law is a fixed item. It is a parameter that has to be lived in.

**Mr. Huntington:** Right.

[Traduction]

droit criminel et des tribunaux, étant donné que nous sommes tous habitués à la procédure juridique et continuons de la respecter, du moins je l'espère. Pourquoi le ministère ne peut-il pas satisfaire aux plaintes qu'il reçoit en vertu de la loi existante? De quoi avons-nous besoin pour protéger nos libertés et notre base de prise de décisions au Canada?

Premièrement, avons-nous besoin d'une série de lois particulières portant sur les problèmes précis qui se posent au ministère lorsqu'il essaie de corriger les pratiques malsaines et injustes au sein de la collectivité industrielle? Personne n'a réussi à nous dire cela jusqu'à présent. Que nous faut-il pour rendre, dans ce pays, le droit criminel plus apte à corriger les problèmes qui se posent au ministère de la Consommation et des Corporations? En effet, on nous dit constamment au sein de ce Comité que la plupart des plaintes proviennent du monde des affaires. Autrement dit, il y a des perdants qui présentent des plaintes, frivoles ou légitimes, mais qui doivent être examinées. Existe-t-il, d'après vous, dans la loi, un mécanisme permettant au droit criminel de s'appliquer à cet aspect, et ce par l'entremise d'une série de bills particuliers portant sur les situations précises qui préoccupent le ministère?

**Le président:** Monsieur LaBarge.

**M. LaBarge:** Quant à moi, si l'on proposait des projets de loi distincts pour chaque problème, je m'y opposerais certes immédiatement. En ma qualité d'avocat, cela me rendrait fou; cela rendrait fou le ministère, en sa qualité de responsable de la mise en application et cela rendrait fou l'homme d'affaires qui essaierait de se tenir au courant de la situation.

**M. Huntington:** Très bien. Je suis prêt à accepter cela. Comment résoudre le problème si vous voulez rester dans le domaine du droit criminel et éviter les éventuelles méthodes arbitraires que nous craignons tous par l'adoption de ce bill?

**M. LaBarge:** Vous ne sauriez mieux dire, en ce qui me concerne.

**M. Huntington:** Croyez-moi, je connais les tactiques de la «Chambre étoilée», et comprends donc les craintes de la collectivité.

**M. LaBarge:** Mettons les choses ainsi: Nombre des objections ont trait essentiellement à ce que nous considérons être des pouvoirs illimités conférés à l'Administrateur, des pouvoirs discrétionnaires conférés à la Commission. D'autre part, il n'est toujours pas possible d'interjeter appel. On cherche un remède. A notre avis, la bonne volonté du ministère est évidente pour chacun. Comme vous l'avez dit, on peut très facilement expliquer quelles sont les intentions. Malheureusement, monsieur Bertrand, M. Davidson et moi-même risquons de ne plus être ici dans 30 ans.

**M. Huntington:** Peut-être seront-ils de l'autre côté. Ils ne seront plus alors en mesure de vous donner les précisions désirées.

**M. LaBarge:** D'autre part, la loi est immuable. Il est nécessaire de s'en accommoder.

**M. Huntington:** C'est exact.



[Text]

**Mr. LaBarge:** It is essentially the boxing ring of life. However you want to face it, those are the ropes and you have to stay within the ropes, the problem being that if the ropes have no definition . . .

**Mr. Huntington:** We are running around the gymnasium.

**Mr. LaBarge:** . . . you find your businessman saying: how do I plan?

I find even at the present moment that a number of my large clients will come to me and say, I want to do such and such. Does it offend the combines legislation? That is at the present moment.

At the moment I can attempt to give him a fairly substantial answer and be able to justify it. With the provisions as they would exist here, I could not determine a great deal of the discussion that would result.

**Mr. Huntington:** I am not a lawyer. I am from the small business community and therefore have limited abilities, I guess. But I look at the preamble to this bill and I now start to understand the effect it has throughout that bill, and the interpretation of the bill. I say now this is a very important document, this preamble, but what type of society is it trying to create, and is this to be the catalyst for the industrial strategy of Canada?

I say I think this is too early. I think this has to follow some other kind of form in order to define what kind of society we are going to be allowed to have in Canada.

The oppression that I see with this Bill C-42 on the decision-making base of Canada, all but destroys it. We have already seen the flow of Canada's equity to the United States. The degree of regulation that you mention here—375 pieces of legislation and 270 boards and agencies that your industry is already answering to, and now you have the confusion of this imposition threatened on top of all that.

I can see your fear. I can see the reason for your brief. I can also agree with counsel where they say sections of the bill are not within the interpretation of those who have had time to study the act, that it does not fit. It is not my job to defend that part or bring that part out. That is for counsel and the gentleman from the department.

I think what we are afraid of is the Star Chamber powers and the political influence that will be over the board and the Advocate, and the Advocate becomes an unbelievably powerful czar over the Canadian industrial community.

**Mr. LaBarge:** He does, indeed. I think I could add one point. As to the interpretations that have been placed on this, I think we are talking about very qualified people in the department, but I think we are also talking about qualified people in terms of the counsel who have also appeared before you, and I am not necessarily referring to myself.

**Mr. Huntington:** That is right. They are very qualified.

[Translation]

**M. LaBarge:** C'est comme un ring de boxe. On est entouré par les cordes et il faut rester à l'intérieur. Cependant, si on ne sait pas ce que représentent les cordes . . .

**M. Huntington:** Nous sommes en train de courir autour du gymnase.

**M. LaBarge:** . . . les chefs d'entreprise vont dire: Comment dois-je faire plus planifier?

A l'heure actuelle, beaucoup de mes clients me demandent si les projets qu'ils envisagent de réaliser vont à l'encontre de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

J'essaie de répondre de façon précise, en donnant des justifications. Avec ces dispositions, je ne sais pas ce qui se passerait.

**M. Huntington:** Je ne suis pas juriste. Je travaille pour des petites entreprises et, par conséquent, mes possibilités sont limitées. Je commence à comprendre la portée du préambule du bill et aussi son interprétation. Ce préambule est très important mais j'aimerais savoir s'il servira d'agent catalyseur en ce qui concerne la stratégie industrielle au Canada.

Je pense que cette mesure est prématurée. Je pense qu'il est encore trop tôt pour décider quelle est la situation à laquelle on veut arriver au Canada.

Je pense que le bill C-42 a une incidence néfaste sur le processus décisionnel. Des capitaux canadiens ont déjà fui vers les États-Unis. Vous avez parlé de la réglementation: 375 mesures législatives et 270 commissions et organismes qui réglementent déjà votre secteur d'activités. Maintenant, on menace de vous imposer ce bill.

Je comprends vos craintes. Je comprends la raison de votre mémoire. Je suis également d'accord avec les conseillers juridiques qui précisent que certains articles du bill ne correspondent pas à l'interprétation qu'ont faite ceux qui ont eu le temps d'étudier la loi. Cependant, c'est aux conseillers juridique et aux représentants du ministère qu'il incombe de prendre la défense à ce sujet, pas à moi.

Ce qui nous inquiète, c'est que l'on prévoit ici des pouvoirs dignes d'un tribunal de l'Inquisition, c'est que la Commission et l'Administrateur jouiront d'une influence considérable et que l'Administrateur pourra régner en tyran sur l'industrie canadienne.

**M. LaBarge:** C'est exact. Permettez-moi d'ajouter un élément. Les interprétations sont le fait de responsables du ministère, des personnes hautement qualifiées. D'autre part, je pense que les conseillers juridiques qui ont comparu devant vous sont aussi extrêmement qualifiés, et je ne cherche pas là à faire allusion à ma propre personne.

**M. Huntington:** C'est exact. Il s'agit de personnes extrêmement compétentes.

## [Texte]

**Mr. LaBarge:** I know some of the other people are very qualified. As much as I can appreciate and admire the opinion that the department may have or that counsel for the Board may have, the privilege of my practice and my society is to deal with and dispute that in a court of law. At this stage we have a piece of legislation which I say in terms of interpretation could possibly be read a certain way, and buttressed in a certain way.

Without being too nit-picky, if you look for instance at proposed section 31.71, we have something which was taken from the previous legislation turned around, and in the process a little phrase was dropped, and that is "detriment to the public interest". That is a very important phrase. Suddenly it is just competition, and competition becomes a god all by itself without reference to the people that it governs. That is of some concern.

• 1720

**The Chairman:** Thank you very much. I am going to let counsel in, but your time has expired in any event, Mr. Huntington.

**Mr. Philbrook:** It goes fast.

**The Chairman:** Yes, it does.

**Mr. Huntington:** I am following up on the questions that you started, I want to give you credit for that.

**The Chairman:** Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** Mr. Chairman, I feel compelled to say something in response to Mr. Huntington, not in respect of the broad policy issues which he raised, but from my experience as sitting on some of the boards of directors of some of the largest Canadian companies and acting for other companies in combines matters, a difference has to be drawn, I think, and I think the Committee should draw it, between those lawyers who, in fact, give opinions on these matters and those who, in fact, find themselves in the courtroom defending prosecutions brought by the Department.

In the list of cases that I gave you earlier, Mr. Huntington, there must be 20 cases in which I have acted for the defence, none of them would I have acted for the Attorney General or for the Department. I can tell you that the criminal law of this country is not designed for corporate relations, it never was. It grew out of the English law, very clearly and that was designed to govern the relations between individuals, and proof beyond a reasonable doubt in some of these matters, which is the test that has been extant for several decades, is extremely difficult from the government's point of view in certain of these matters. It is not difficult, perhaps, to tell whether an advertisement is misleading, although even in that case there is some difficulty.

I am not necessarily suggesting, speaking personally, that the courts are incompetent to deal with these matters, but I do not think one can say that in no merger case that has occurred in Canada should there not have been a conviction. On the other hand, I do not know what the intermediate ground is. When some acts, such as the Income Tax Act, the Land

## [Traduction]

**M. LaBarge:** Je connais d'autres personnes qui sont très compétentes. Certes, j'apprécie et j'admire l'opinion du ministre et celle du conseiller juridique de la Commission cependant, je dois signaler que nous avons coutume de traiter devant les tribunaux. Ce bill pourrait être interprété d'une certaine façon, il pourrait être renforcé d'une certaine façon.

Je ne voudrais pas être trop pointilleux mais regardez par exemple l'article 31.71 du présent bill. Il s'agit d'un article de l'ancienne loi qui a été remanié et, ce faisant, on a laissé tomber une petite expression: «au détriment de l'intérêt public». Il s'agit d'une expression très importante. D'un seul coup, on ne parle plus que de la concurrence, on ne parle plus de ceux qui y sont assujettis. Voilà qui donne lieu à préoccupation.

**Le président:** Merci beaucoup. Je vais laisser la parole au conseiller juridique. Monsieur Huntington, de toute façon, votre temps de parole est expiré.

**M. Philbrook:** Le temps passe vite.

**Le président:** C'est exact.

**M. Huntington:** Mes questions faisaient suite aux vôtres. D'ailleurs, je vous en félicite.

**Le président:** Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Monsieur le président, je me sens obligé de dire quelques mots en réponse à M. Huntington, non pas à propos des questions de politique qu'il a soulevées, mais à propos de l'expérience que j'ai acquise après avoir siégé au conseil d'administration de quelques-unes des plus grandes sociétés canadiennes et après avoir représenté diverses autres sociétés pour des affaires relatives à la concurrence. Il importe je pense, au comité de faire une différence entre les conseillers juridiques qui donnent leurs avis sur ces questions et les avocats, qui, devant les tribunaux, défendent leur client contre les poursuites intentées par le ministère.

Monsieur Huntington, je vous ai donné une liste d'affaires auparavant. Dans un de ces cas, j'ai plaidé pour la défense. Jamais je n'aurais plaidé pour le Procureur général ou le ministère. Je puis vous dire que le droit pénal de notre pays n'a jamais été conçu dans le but de favoriser les relations entre les sociétés. Il est fondé sur le droit anglais et régleme les relations entre les individus. Dans bien des cas, il a été fort difficile au gouvernement de donner des preuves au-delà de tout doute raisonnable. Il n'y a pas de difficulté à dire si une publicité est trompeuse, bien qu'il puisse parfois y avoir des problèmes.

Je parle en mon nom personnel et je ne veux pas dire ainsi que les tribunaux ne sont pas compétents pour traiter de ces questions. Cependant, je ne pense pas que l'on puisse dire qu'il n'y a jamais eu lieu de porter des accusations à propos d'une fusion réalisée au Canada. D'autre part, je ne sais pas quel est le point intermédiaire. Au moment de leur promulgation, il a



## [Text]

Speculation Tax Act, even the Resources Act that appeared in your province through a provincial government, first appeared there was a great deal of difficulty in advising a client what the effect of the act would be. Indeed, it might well have been very difficult in 1889 when the conspiracy section came into our act, a year before there was any Sherman Act in the United States, to tell a client what it meant here, and there is always that problem. The Land Speculation Tax Act, as I say, in Ontario is a prime example. The Income Tax Act always is when it is interpreted. In some of those areas we have, in fact, created at least quasi-judicial boards, for example, the Income Tax Appeal Board; committees of adjustment who deal with whether you can build a building that encroaches within the limits between you and your neighbour. Unfortunately in this area there is no such body as an economic court, and I think therein lies the problem, as I see it, that perhaps you are wrestling with. Is it the criminal courts or is it this board? There does not seem to be any halfway house.

**Mr. Huntington:** My question to that, Mr. Chairman, is, why then does not this proposed act as drafted allow full rights of appeal as most of our witnesses have been calling for and most of the briefs have been calling for? Why do we not give under a quasi-judicial body or board that is dealing—we have to have some kind of a board to allow the economic wisdom of the country to be part of the decision and we all recognize that the courts are not capable, nor do they necessarily want that, but surely to goodness, we have to put the boxing ring back in the gymnasium when we are dealing with this type of a quasi-judicial board. I accept the validity of the repeated concerns that are coming forward on this, giving full respect to the ability of the people in the Department being responsible for the drafting of this bill.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Clarke.

• 1725

**Mr. Clarke:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Huntington has followed along some of the area that I wanted to but I would like to get into the area that will affect the witnesses, in fact, all Canadians if this bill is imposed and if the Consumer Protection Advocate Board or whatever it is—what is it called?

**Mr. LaBarge:** Competition Board.

**Mr. Clarke:** Competition, that is right, if the Board is set up.

**Mr. Huntington:** The Competition Policy Advocate.

**Mr. Clarke:** Yes, okay. And I am not sure that the witnesses were asked if they understand, and this is probably to Mr. Maclellan, what the proposed powers are for the Board and the Advocate and I would like to know what they think.

**Mr. Porter:** Mr. Maclellan.

## [Translation]

été très difficile de signaler à nos clients quelles seraient les incidences de la loi, comme la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi ontarienne de l'impôt relatif à la spéculation foncière (Land Speculation Tax Act), ou même de la Loi sur les richesses naturelles (Resources Act) qui a été promulguée dans notre province. D'ailleurs, même en 1889, année précédant la promulgation de la Loi Sherman (Sherman Act) aux États-Unis, il aurait été très difficile de prévoir les incidences des dispositions relatives au complot qui ont été jointes à notre loi. Comme je l'ai dit la Loi ontarienne de l'impôt relatif à la spéculation foncière constitue un exemple parfait. Il en est de même en ce qui concerne l'interprétation de la Loi de l'impôt sur le revenu. Dans certains de ces domaines, nous avons en fait créé des organismes quasi judiciaires, par exemple, la Commission de révision de l'impôt, les comités qui décident si on peut construire un édifice qui empiète sur l'espace séparant son terrain de celui de son voisin. Malheureusement, dans ce domaine, il n'y a pas, par exemple, de tribunal commercial et c'est là, à mon avis, la raison du problème qui vous fait face. Les tribunaux correctionnels de cette Commission? Il ne semble pas y avoir de juste milieu.

**M. Huntington:** Monsieur le président, j'aimerais par conséquent savoir pourquoi le bill ne prévoit pas la possibilité d'interjeter appel. C'est ce qu'ont demandé la plupart de nos témoins, c'est un point que l'on déplore dans la plupart des mémoires qui nous ont été remis. Pourquoi ne crée-t-on pas un organisme quasi judiciaire, une commission... Il faut bien qu'un organisme prenne une décision en matière économique dans notre pays, nous reconnaissons tous que les tribunaux ne sont pas habilités à prendre ces décisions, d'ailleurs, ils ne le veulent peut-être pas, mais je ne vois pas pourquoi on n'arrive pas à régler les problèmes qui se posent en ce qui concerne cet organisme quasi judiciaire. Je suis d'accord avec les préoccupations que l'on a exprimées à ce sujet et je respecte la compétence des responsables du ministère qui ont été chargés de la rédaction du bill.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Clarke.

**M. Clarke:** Merci, monsieur le président. M. Huntington a déjà posé des questions relatives au domaine que je voulais aborder mais j'aimerais en venir au domaine qui aura une incidence sur nos témoins et, en fait, surtout les Canadiens si le bill est imposé et si cette Commission... quel est son nom, au juste?

**M. LaBarge:** La Commission de la concurrence.

**M. Clarke:** Oui, si on crée la Commission de la concurrence.

**M. Huntington:** L'Administrateur de la politique de la concurrence.

**M. Clarke:** Oui, très bien. Je ne sais pas si on a demandé aux témoins s'ils comprenaient en quoi consisteraient les pouvoirs qui seraient conférés à la Commission et à l'Administrateur. Je pense que cette question s'adressera à M. Maclellan. J'aimerais savoir quel est son avis à ce sujet.

**M. Porter:** Monsieur Maclellan.

[Texte]

**Mr. Maclellan:** The powers, to the extent I do understand them, are so very, very wide. The Board can decide questions like, will you or will you not keep \$2 million worth of assets?, on the vaguest of criteria, really on fashions in economics. The Advocate in at least one case, the Foreign Investment Review Agency, can effectively override a decision of the Cabinet, of the Governor in Council.

This seems to be a bit much and the composition of the Board troubles me very much. There is only one lawyer on it and he is not to be the Chairman. There are no standards for any of the other people, not that they would be qualified economists, that they be qualified this, that or the other thing. The number can be 12; they sit in panels of three. You could have your property taken away from you by an ecologist, an economist and the President of the Consumers' Association. This is not the sort of thing which induces much enthusiasm for the approach taken by the Department.

**The Chairman:** May I just clarify one point. I think maybe you inadvertently made an error. It is not the Competition Policy Advocate that has the power to overrule the Governor in Council but the Competition Board, as I understand it. Is that not correct?

**Mr. Bertrand:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I thought it was perhaps a slip of the tongue. I just wanted to make that clear. Some of us were, perhaps, misled by that.

**Mr. Clarke:** Is that what Mr. Maclellan . . .

**The Chairman:** Is that a fact? That is as I see it.

**Mr. Maclellan:** I accept that. Yes, sir, the Board does the job.

**The Chairman:** Yes. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke:** Do we have any information as to who the Advocate may be or who may be on the Board other than this one lawyer that you mentioned.

**Mr. LaBarge:** I think the information that we have at the moment tends to indicate that the Advocate will be the person who is now the Director, if that is my understanding of the change in the legislation.

**The Chairman:** My understanding is that the name is changed but the person holding the position is not. My understanding, rightly or wrongly, is that Mr. Robert Bertrand would become the Competition Policy Advocate.

**Mr. Clarke:** Well, now . . .

**The Chairman:** And as you may recall, Mr. Clarke, you may have missed one or two meetings, I do not know, but there has been some considerable discussion as to the composition of the Board and a lot of representations that, you know, a judge be chairman and a certain number of lawyers and so on; there has been a lot of discussion about the composition of that Board to ensure that it is qualified. I think the Minister, himself, indicated his deep concern about the qualifications and to ensure that it was a competent board.

[Traduction]

**M. Maclellan:** Si j'ai bien compris, les pouvoirs sont extrêmement étendus. La Commission pourra décider si on doit garder 2 millions de dollars d'actifs ou non. Je ne sais pas sur quels critères peut-être en fonction de ce qui sera à la mode en matière économique. L'Administrateur peut annuler les décisions du Cabinet ou du Gouverneur en conseil relatives à l'Agence d'examen de l'investissement étranger.

Voilà qui me semble quelque peu excessif et j'éprouve également des inquiétudes en ce qui concerne les membres de la Commission. Il n'y aura qu'un juriste, et ce ne sera pas lui le président. Il n'y a aucune norme en ce qui concerne les autres membres, on ne précise pas qu'ils doivent être compétents en matière économique ou dans un autre domaine. Peut-être la Commission sera-t-elle composée de douze membres, qui siègeront par groupes de trois. Un écologiste, un économiste et le président de l'Association des consommateurs pourraient vous confisquer votre propriété. Voilà qui ne donne pas lieu d'être satisfait de l'attitude du ministère.

**Le président:** Permettez-moi d'apporter une clarification. Je pense que vous avez fait une erreur, par inadvertance. Ce n'est pas l'Administrateur de la politique de la concurrence qui a la possibilité d'annuler les décisions du Gouverneur en conseil, c'est, si je l'ai bien compris, la Commission de la concurrence. Est-ce exact?

**M. Bertrand:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Je pense que la langue vous a fourché. Je voulais que les choses soient claires. Certains d'entre nous auraient pu être induits en erreur.

**M. Clarke:** Est-ce bien ce que M. Maclellan . . .

**Le président:** A mon avis, c'est cela.

**M. Maclellan:** Oui, je suis d'accord, c'est la Commission.

**Le président:** Oui. Monsieur Clarke.

**M. Clarke:** Savons-nous qui sera l'Administrateur, et qui seront les membres de la Commission, en plus du juriste auquel vous avez fait allusion?

**M. LaBarge:** D'après ce que nous savons à l'heure actuelle, il semble que c'est le Directeur des enquêtes et recherches qui sera l'Administrateur. Si j'ai bien compris, c'est là la conséquence de la modification apportée à la loi.

**Le président:** Si je comprends bien, le titre change mais pas le titulaire. Je ne sais pas si j'ai tort ou si j'ai raison mais, si j'ai bien compris, c'est M. Robert Bertrand qui serait l'Administrateur de la politique de la concurrence.

**M. Clarke:** Eh bien, maintenant . . .

**Le président:** Monsieur Clarke, peut-être vous rappelez-vous que vous avez été absent à quelques-unes de nos réunions, je ne sais pas, mais on a longtemps discuté à propos de la composition de la Commission. On a proposé que le président soit un juge, que l'on choisisse comme membres un certain nombre d'avocats et ainsi de suite. On a longuement discuté à propos de la composition de la Commission parce qu'on voulait s'assurer qu'elle soit dotée de personnes compétentes. Le ministre



[Text]

Mr. Clarke, go ahead.

**Mr. Clarke:** So the suggestion is that Mr. Bertrand, who is here pleading for the bill will be the Advocate who will then advise the Board on the bill. Is that correct?

**The Chairman:** No. Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** I would like to correct the impression of pleading for the bill.

**The Chairman:** I thought you would do that; I was going to but proceed.

**Mr. Bertrand:** Our position is that we are here, my Deputy Director, Mr. Davidson, and I and occasionally Mr. DeMello, to provide explanation at the request of the members of the Committee.

• 1730

**The Chairman:** By the way, I should underscore that it was at the request of the Committee that they are present, not at their request to appear.

**Mr. Bertrand:** That is it. Do you want confirmation that, the way the bill is drafted now, there would be a change in title, not a change in personnel?

**The Chairman:** I hate to intervene but there was a point made that I think needs to be clarified. The point was made that you would be advising the board as to how to interpret the act so that they might impose it, and I thought there was a considerable arm's length between the board and the competition policy advocate, otherwise I think there would be even greater concern if we thought you were both in the same bed.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I would like to stress the advisory proceeding established for the board.

The board will be exactly like a tribunal or a court and the advocate will have to prove his case before it. Now, the other party affected by the decision will make representation, argue and call witnesses, exactly as before a court. So the board and the advocate are at arm's length.

**Mr. Clarke:** Mr. Chairman, would there be an appeal from any ruling of the board?

**The Chairman:** Yes, in certain circumstances, but not in questions of fact. But proceed, Mr. Bertrand. I think you should answer that.

**Mr. Bertrand:** Under the Federal Court Act, Section 28, there are a number of grounds for appeal. Essentially you can find a description of those appeals in the brief submitted yesterday by the Canadian Bar. They are on a question of law.

**Mr. Affleck:** I could read the wording, if you would like me to.

[Translation]

lui-même a signalé qu'il se préoccupait particulièrement des compétences des membres de la Commission.

Monsieur Clarke, vous pouvez continuer.

**M. Clarke:** Par conséquent, monsieur Bertrand, qui est venu ici défendre le bill, sera l'Administrateur chargé de conseiller la Commission à propos de l'application du bill. Est-ce exact?

**Le président:** Non. Monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** Vous avez dit que j'étais venu pour défendre le bill, j'aimerais apporter une précision à ce sujet.

**Le président:** Je m'en doutais, c'est ce que j'allais faire, mais je vous en prie, continuez.

**M. Bertrand:** M. Davidson, mon premier sous-directeur, M. DeMello, parfois, et moi-même venons ici donner des explications à la demande des membres du Comité.

**Le président:** Au fait, je devrais souligner que c'est à la demande du comité qu'ils sont présents; ce n'est pas eux qui ont demandé de comparaître.

**M. Bertrand:** C'est cela. Voulez-vous que l'on vous confirme que, si l'on s'en tient à la manière dont le bill est rédigé actuellement, il y aurait changement de titre et non changement de personnel?

**Le président:** Je regrette d'intervenir, mais il y a une chose qui a été dite et qui a besoin d'être précisée. On a dit que vous conseilleriez la Commission quant à la manière d'interpréter la loi afin qu'elle puisse l'appliquer. Je pensais qu'il y avait un bon écart entre la Commission et l'Administrateur de la politique de la concurrence. Autrement, ce serait nous donner un sujet de préoccupation encore plus grand que de nous apprendre que vous êtes proches l'un de l'autre.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, j'aimerais souligner l'importance du processus consultatif établi en ce qui concerne la Commission.

La Commission sera exactement semblable à un tribunal et l'administrateur devra lui fournir des preuves de ce qu'il avance. Toutefois, l'autre partie touchée par la décision pourra présenter ses instances, discuter et convoquer des témoins, exactement comme cela se passe devant les tribunaux. La Commission et l'administrateur sont donc loin l'un de l'autre.

**M. Clarke:** Monsieur le président, pourrait-on interjeter appel contre une décision de la Commission?

**Le président:** Oui, dans certains cas, mais non pour des conclusions de fait. Poursuivez, monsieur Bertrand. Je pense que vous devriez répondre à cela.

**M. Bertrand:** L'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale prévoit un certain nombre de raisons d'interjeter appel. Vous trouverez une description succincte de ces raisons dans le mémoire présenté hier par l'Association du barreau canadien. Elles doivent relever de conclusions de droit.

**M. Affleck:** Je peux vous lire l'article, si vous voulez.

## [Texte]

**Mr. Bertrand:** Please do.

**Mr. Affleck:** It reads:

An appeal based on a failure to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard to the material before it.

**The Chairman:** Otherwise it is not appealable.

**Mr. Clarke:** I have no other questions, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Clarke.

**Mr. Breau:** I am wondering if our counsel could tell us, in his opinion, what is missing from that appeal procedure to satisfy those who say there are not sufficient grounds for appeal. Is it only an appeal on the basis of law?

**Mr. Affleck:** It is a very difficult question to answer, Mr. Breau, but essentially the thing that is missing is that you cannot appeal based on a factual finding by the board. In other words, if they have found that you have 51 per cent of the market, that would be difficult to appeal. You can appeal on what do the words "substantially less in competition" mean, what is "adverse competitive effect", what is a "restriction and entry", and I would suggest that an enterprising lawyer, depending on the attitude of the federal court, might be able to get more things than some of the witnesses are indicating before the federal court, but in essence what is missing is the appeal on a finding of fact by the board.

**Mr. Breau:** Normally in the criminal law process, if I can call it that, the judicial process is there for an appeal on the basis of fact.

**Mr. Affleck:** There is in the lower courts. It is very difficult to appeal to the Supreme Court of Canada, for example, based on an appeal on fact alone. They want an appeal based on law.

**Mr. LaBarge:** I should like to add something.

**The Chairman:** Mr. LaBarge, proceed. Do you feel left out?

**Mr. LaBarge:** No, it is simply that my friend said, depending on the enterprising nature of the lawyer and the attitude of the federal court . . .

**Mr. Breau:** Is that the fee?

**The Chairman:** The contributing element, I would think.

**Mr. LaBarge:** . . . you might be able to go a fair distance. I have had a fair amount of recent experience with Section 28 appeals in respect of certain tribunals and the Chief Justice of the federal court has indicated that he has little, if any,

## [Traduction]

**M. Bertrand:** Faites, je vous en prie.

**M. Affleck:** On peut interjeter appel si la Commission:

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence,

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

**Le président:** Autrement, on ne peut pas interjeter appel.

**M. Clarke:** Je n'avais pas d'autres questions à poser, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Clarke.

**M. Breau:** Je me demande si notre conseiller pourrait nous dire ce qui, d'après lui, manque à cette procédure d'appel pour satisfaire ceux qui estiment qu'il n'y a pas suffisamment de raisons d'interjeter appel. Est-ce seulement un appel fondé sur le droit?

**M. Affleck:** Il est très difficile de répondre à cela, monsieur Breau, mais disons essentiellement que ce qui manque c'est que l'on ne peut pas en appeler d'une conclusion de fait de la Commission. Autrement dit, si elle estime que vous avez 51 p. 100 du marché, il vous serait difficile d'interjeter appel. Vous pouvez interjeter appel quant à la signification des mots «considérablement moins concurrentiel», «effet négatif sur la concurrence», «réduction de l'importation», et je pense qu'un avocat entreprenant, à condition que l'attitude de la Cour fédérale s'y prête, serait capable d'obtenir de cette dernière plus de choses que ne le laissent entendre certains témoins; toutefois, essentiellement, ce qui manque c'est le pouvoir d'interjeter appel quant à une conclusion de fait de la Commission.

**M. Breau:** En matière de procédure juridique normale, on peut en appeler d'une conclusion de fait.

**M. Affleck:** Oui, dans les tribunaux inférieurs. Il est très difficile d'en appeler uniquement d'une conclusion de fait à la Cour suprême du Canada. Il lui faut un appel qui se fonde sur le droit.

**M. LaBarge:** J'aimerais ajouter quelque chose.

**Le président:** Faites, monsieur LaBarge. Vous sentez-vous oublié?

**M. LaBarge:** Non, c'est simplement que mon ami a dit que, selon la nature entreprenante de l'avocat et l'attitude de la Cour fédérale . . .

**M. Breau:** Serait-ce les honoraires?

**Le président:** J'imagine que c'est un élément qui contribue.

**M. LaBarge:** . . . on pourrait accomplir beaucoup de chemin. J'ai récemment eu un bon nombre d'expériences quant à des appels interjetés en vertu de l'article 28 au sujet des décisions de certains tribunaux, et le juge en chef de la Cour fédérale



[Text]

patience for applications which attempt to slip outside or slip additional material into the purview of Section 28. He normally constitutes himself as part of the bench on Section 28 hearings and the net result has been that Section 28 appeals have been constrained rather substantially. I think also it is inappropriate to say that our only concern would be with having the facts retried. We also would have a major concern in that an order could be disproportionate and would not be subject to appeal. That does not fall within the purview of Section 28.

• 1735

**Mr. Maclellan:** And moreover, may I interject something here?

**The Chairman:** Yes, by all means, Mr. Maclellan.

**Mr. Maclellan:** We have been speaking of "appeal" I think the correct term should be "review". The power of the Federal Court under Section 28 is to quash the order of the Board but it may not substitute its own judgment to the other of the Board which is a true appeal.

**The Chairman:** Dr. Philbrook, if you could take a few seconds and . . .

**Mr. Philbrook:** I will try to be brief, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We do have a subcommittee meeting in a few minutes and I would like to conclude as quickly as we can.

**Mr. Philbrook:** It is only a subjective impression on my part. I have the feeling we began to get down to something basic and important today in regards to this bill, partly because of the very frank quality of the submission, partly because of the way in which we tended to pick up on each other's questions, as Mr. Huntington said. I was talking earlier with the witnesses about the two main options: their preference to go back to the court of law for this particular problem versus the approach in this bill. And there was an exchange just after that between Mr. Affleck and Mr. LaBarge really about the effectiveness of the courts up to date, historically. I think Mr. Affleck said the courts are not working and later on he made some comment as to why perhaps they are too legally oriented and not economically enough oriented, but in the earlier exchange Mr. LaBarge said that they could.

It seems to me that this is really the heart of the problem. What are we doing here? We would not be here now if, in fact, the courts had a history of working. I can clearly recall the rage almost after the decision on the sugar industry, the sheer perplexity, frustration after the Irving industry case, and again there was no decision in favour of there being a monopoly. The statements from a high departmental official, "we just cannot get a conviction", must be what is at the heart of this whole matter. Can you give us a quick word of wisdom on how the courts can work, Mr. LaBarge?

[Translation]

qui n'a pas beaucoup de patience, qui n'en a même pas du tout, en ce qui concerne les demandes où l'on essaie de glisser des aspects qui ne sont pas visés par l'article 28, se fait normalement membre du Banc pour les audiences relatives à l'article 28. Il s'ensuit que les appels en vertu de l'article 28 ont été considérablement réduits. Je pense qu'il est également incorrect de dire que notre seule préoccupation serait d'obtenir un nouveau jugement quant aux frais. Nous nous préoccupons également du fait qu'un ordre puisse être d'une force disproportionnée et ne puisse pas faire l'objet d'un appel. Cela ne tombe pas sous le coup de l'article 28.

**M. Maclellan:** En outre, puis-je ajouter quelque chose?

**Le président:** Oui, certainement monsieur Maclellan.

**M. Maclellan:** Nous parlons d'appel; je pense que le terme exact serait «examen». Le pouvoir de la Cour fédérale, en vertu de l'article 28 est d'annuler l'ordonnance de la Commission, mais pas de le remplacer par son propre jugement, ce qui constituerait un appel véritable.

**Le président:** Monsieur Philbrook, si vous voulez prendre quelques secondes et . . .

**M. Philbrook:** J'essaierai d'être bref, monsieur le président.

**Le président:** Nous avons une réunion du sous-comité dans quelques minutes, et j'aimerais terminer aussi rapidement que possible.

**M. Philbrook:** C'est uniquement une impression subjective que j'ai. J'ai l'impression que nous avons commencé à nous attaquer à quelque chose de fondamental et d'important aujourd'hui en ce qui a trait à ce bill, en partie grâce à la franchise de la présentation, et en partie grâce à la manière dont nous avons corrigé nos questions mutuelles, comme l'a dit M. Huntington. J'ai parlé plus tôt au témoin des deux options principales: celle d'en recourir à un tribunal juridique pour ce problème en particulier, et c'est celle-là qu'il préfère, et la méthode proposée dans le bill. Juste après cela, il y a eu échange de propos entre M. Affleck et M. LaBarge quant à l'efficacité des tribunaux jusqu'à présent, d'un point de vue historique. Je pense que M. Affleck a dit que les tribunaux ne fonctionnent pas et à ajouter un peu plus tard que leur orientation est peut-être un peu trop juridique et pas assez économique; toutefois, antérieurement, M. LaBarge avait dit que les tribunaux pouvaient fonctionner.

Il me semble que voilà le nœud du problème. Que faisons-nous ici? Nous ne serions pas ici maintenant si, en réalité, les tribunaux avaient fonctionné, du point de vue historique. Je me souviens clairement de la rage éprouvée après la décision relative à l'industrie du sucre, de la perplexité et la frustration dans laquelle nous étions plongés après le procès de l'entreprise Irving, et encore une fois, on n'avait pas favorisé la thèse selon laquelle il y avait un monopole. La déclaration d'un haut fonctionnaire du ministère, «nous n'arrivons simplement pas à obtenir de condamnation», doit traduire le nœud de la question. Pourriez-vous rapidement nous dire comment les tribunaux pourraient fonctionner, monsieur LaBarge.

[Texte]

**The Chairman:** If that is the word . . .

**Mr. LaBarge:** In all honesty, what I say is that the courts work with the tools that they have. The amendments of the last bill, which did go through, provide them with the definition that for years they have had difficulty with and that was the question of "undueness". In my view, if the legislature is concerned with what the court is doing with the tools they have, then improve those tools but do not just junk the whole system because the tools are inadequate.

If you give a fellow a stick to dig a trench, he may not do as good a job as if you give him a shovel but that does not mean that you have to throw him out and bring in a mass of earth-moving equipment to dig a small trench.

**Mr. Philbrook:** Are you suggesting that it is not now the time to quit on the court system and that, in fact, there are some changes just being introduced or have been introduced that would now perhaps permit the courts to work more effectively in the area of competition, monopolies and so on?

**Mr. LaBarge:** I am suggesting that changes could be made in that area. Changes in this legislation could be made to improve the tools and to improve the functions of the court. I have seen in the last number of years an improvement in the personnel of the court with respect to business competence. As much as Mr. Affleck is certainly entitled to his opinion and he is well justified on the basis that he has for it, I do feel that there are parts of our judicial system which have been improved tremendously with recent appointments, have shown an understanding of legislation with respect to business and have developed consistently in that regard.

I do not think it is fair to say, because most of the judges appointed in the fifties had little or no business expertise, that this situation has to persist particularly if we envision a system that would result in the appointment of a court, such as I suggested, much like the Bankruptcy Court which has an expertise in this area.

**Mr. Philbrook:** And the correct route to follow that up would be in amendments to the Criminal Code?

• 1740

**Mr. LaBarge:** No, amendments to this particular statute. That is where the undueness change was made last time out.

**Mr. Philbrook:** To this particular statute?

**Mr. LaBarge:** To this statute.

**Mr. Philbrook:** Then you have not written off the statute completely.

**Mr. LaBarge:** I never said that the statute should be written off; that I do not think was ever implied.

**The Chairman:** I think you said it should be left alone.

[Traduction]

**Le président:** Si c'est le mot . . .

**M. LaBarge:** En toute honnêteté, j'estime que les tribunaux travaillent avec les outils mis à leur disposition. Les amendements du dernier bill adopté leur ont fourni une définition sans laquelle, pendant des années, ils ont eu des difficultés, celle de l'aspect «extraordinaire». D'après moi, si les législateurs se préoccupent de ce que font les tribunaux avec les outils dont ils disposent, je leur conseille d'améliorer ces outils et non de se débarrasser de tout le système parce que les outils sont inadéquats.

Si l'on donne à un type un bâton pour creuser une tranchée, il ne se débrouillera pas aussi bien que si on lui donnait une pelle, mais celle ne signifie pas qu'il faut le renvoyer et acheter d'immenses machines foreuses pour creuser une petite tranchée.

**M. Philbrook:** Voulez-vous dire qu'il n'est pas temps de laisser tomber le système des tribunaux et qu'en fait, il y a certaines modifications qui surviennent ou qui viennent de survenir et qui permettront peut-être aux tribunaux de fonctionner plus efficacement en ce qui concerne, les monopoles et ainsi de suite?

**M. LaBarge:** Je veux dire que des modifications pourraient être apportées dans ce domaine. On pourrait apporter des modifications à la loi pour améliorer les outils et améliorer les fonctions de la Cour. J'ai vu, ces dernières années, une amélioration du personnel de la Cour en ce qui a trait à la compétence commerciale. Bien que M. Affleck ait certainement droit à son opinion, et qu'elle soit bien justifiée, j'estime qu'il y a des parties de notre système judiciaire qui se sont énormément améliorées grâce à des nominations récentes, qui indiquent une compréhension de la Loi relative au commerce et qui ont constamment enregistré des progrès à cet égard.

Je pense pas qu'il soit juste de dire parce que la plupart des juges nommés au cours des années 50 n'avaient que peu d'expérience du monde des affaires ou n'en avaient pas du tout, que cette situation doit durer, notamment si nous envisageons un système que permettrait la nomination d'un tribunal, tel que celui que j'ai proposé, qui ressemblerait beaucoup à la cour des faillites, qui a une expérience de ce domaine.

**M. Philbrook:** Et le moyen correct de régler cela serait par des modifications du Code pénal?

**M. LaBarge:** Non, il nous faut des amendements à ce statut en particulier. C'est là que la modification quant aux situations extraordinaires a été apportée la fois précédente.

**M. Philbrook:** A ce statut en particulier?

**M. LaBarge:** A ce statut.

**M. Philbrook:** Vous n'avez donc pas entièrement écarté ce statut.

**M. LaBarge:** Je n'ai jamais dit que ce statut devrait être écarté; je ne pense pas avoir jamais laissé entendre cela.

**Le président:** Je pense que vous avez dit qu'il faudrait le laisser de côté.



[Text]

**Mr. LaBarge:** It should be left alone in terms of what is before us at the moment.

**The Chairman:** I just wonder how we are going to give the courts the shovel instead of the stick when you do not want us to change the stick into a shovel—if you want to leave the act as it presently is. But I gather you have softened your position in that. Maybe there is some need for a change in the existing law in any event.

**Mr. LaBarge:** We have a little book in front of us, proposals for competition policy and we are in a position where under a very short time frame we have been asked for definite opinions. The end result has been that we say, "If this is what you are offering us, thanks very much; we will stay with what we have got."

If you are suggesting what other alternatives, then we would be pleased to give you those alternatives in writing at any further date you would care to have them.

**Mr. Philbrook:** You say what you have in the old act, but more effectively implemented, somehow or other.

**Mr. LaBarge:** This act may be amended.

**The Chairman:** We are trying to close this place down, but I have a feeling I am not going to be able to. Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** I just cannot resist adding one thing, Mr. Chairman, probably Dr. Philbrook's comment. The American statute which I mentioned before, the Sherman Act in 1890, contains principally about eight lines out of which all the American anti-trust law except for the Clayton Act has developed, which simply says they forbid "contracts, combinations and conspiracies in restraint of trade and forbids anyone from monopolizing, attempting to monopolize or combining with others to monopolize any part of commerce among the states or with foreign nations" and out of those lines in 1890 have developed, generally speaking, most of the practices we have been talking about. Our statute came into force in 1889 with very similar wording, and the frustration that we have heard about has been by reason of the fact that our courts have not taken up the interpretation that the American courts have in extending those words "conspiracy, combination, agreement, arrangement".

**The Chairman:** Mr. Breau.

**Mr. Breau:** On a point of order, I have a 6 o'clock pipeline meeting and I have a steering committee meeting between now and then and I do not know how I am going to do both.

**The Chairman:** I agree. I am trying my best without limiting people too much.

**Mr. Breau:** Just very briefly in 30 seconds, Mr. LaBarge, you have gone further than saying thank you very much. You have gone further and said you did not think we should go in the area of civil law with the broad approach, the quasi-judicial approach; that we should stay with the court system.

[Translation]

**M. LaBarge:** J'ai dit qu'il fallait le laisser de côté en ce qui concerne ce que nous examinons actuellement.

**Le président:** Je me demande simplement comment nous allons donner aux tribunaux une pelle plutôt qu'un bâton si vous ne voulez pas que nous changions le bâton en pelle, si vous voulez que nous laissons la loi dans sa forme actuelle. Toutefois, si je comprends bien, vous avez adouci votre position à cet égard. Peut-être est-il besoin de modifier la loi actuelle, de toute façon.

**M. LaBarge:** Nous avons devant nous en petit livre qui porte sur des propositions relatives à la politique de concurrence et on nous a demandé de fournir, très rapidement, des opinions absolues. Il s'ensuit que nous répondons: «Si c'est cela que vous nous offrez, merci beaucoup; nous préférons garder ce que nous avons.»

Si vous voulez savoir quelles sont les autres solutions, nous serions ravis de vous l'apprendre par écrit, à toute date ultérieure.

**M. Philbrook:** Vous dites que vous voulez ce qui se trouve dans l'ancienne loi, mais appliqué d'une manière plus efficace.

**M. LaBarge:** Cette loi peut être modifiée.

**Le président:** Nous essayons de mettre fin à cette séance, mais j'ai l'impression que je ne vais pas y réussir. Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Je ne peux pas m'empêcher d'ajouter quelque chose, monsieur le président, après ce qu'a dit M. Philbrook. La loi américaine dont j'ai fait mention antérieurement, la Loi Sherman de 1890, contient essentiellement près de huit lignes dont sont issues toutes les lois américaines anti-trust sauf la Loi Clayton; ces huit lignes stipulent simplement l'interdiction de «contrats, coalitions et conspirations visant à restreindre le commerce et interdit à quiconque de monopoliser, d'essayer de monopoliser ou de fusionner avec d'autres pour monopoliser tout secteur commercial, que ce soit entre les états ou avec des nations étrangères». De ces lignes, écrites en 1890, sont issues, en général, la plupart des pratiques dont nous parlons. Notre loi a été mise en vigueur en 1889, et contenait une formulation semblable; la frustration dont nous avons entendu parler provient du fait que nos tribunaux n'ont pas adopté l'interprétation des tribunaux américains quant aux mots «conspirations, coalitions, ententes, dispositions».

**Le président:** Monsieur Breau.

**M. Breau:** J'invoque le règlement; j'ai une réunion à 18 h 00, au sujet du pipe-line, et une réunion du Comité directeur d'ici là; je ne sais donc pas comment je me débrouillerai pour être présent aux deux.

**Le président:** Je suis d'accord. J'essaie de faire de mon mieux sans trop limiter le temps des orateurs.

**M. Breau:** Prenons 30 secondes. Monsieur LaBarge, vous avez fait plus que de dire «merci beaucoup.» Vous avez été plus loin et déclaré que vous n'estimiez pas que nous devrions verser dans le domaine du Droit civil, dans le domaine de la méthode para-judiciaire; vous avez dit que nous devrions rester dans le système des tribunaux.

[Texte]

**Mr. LaBarge:** Not entirely. We have said that you go on a system that provides for a rule of law and provides for definite and detailed boundaries. That is exactly what it has done and it provides for right of appeal. That has a certain criminal connotation to it but we are talking about the nature of the penalties that are imposed and we are talking about the structure proposed that does not provide for any of those particular features. Those are the features we are concerned about.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Breau. I want to get permission from the Committee to attach to today's *Minutes and Proceedings* the brief submitted by the Independent Petroleum Association. Is this agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Huntington:** Can I move a vote of thanks to Mr. Porter and his associates?

**The Chairman:** Yes. I want on behalf of all members of the Committee to thank Mr. Porter, Mr. LaBarge and Mr. Maclellan for appearing before us. Your views expressed here today and your submission will be very carefully considered in our deliberations on this subject matter. We appreciate very much the opportunity to have you before us.

**Mr. Porter:** Thank you.

**The Chairman:** This meeting will now be adjourned until Thursday at 9.30 a.m., that is tomorrow, when we shall have the International Air Transport Association, at 11 a.m., the Canadian Pacific, National Farmers' Union following that, Canadian Horticultural Council following that, Canadian Farmers Federation of Ontario following that.

This meeting is now adjourned.

[Traduction]

**M. LaBarge:** Pas entièrement. Nous avons dit qu'il fallait adopter un système qui permet d'imposer la loi et qui établit des limites définies et détaillées. C'est exactement ce que le système des tribunaux a fait, et il permet le droit d'appel. Cela rend un certain son semblable à celui du Droit pénal, mais nous parlons de la nature des sanctions imposées et de la structure proposée, structure qui ne permet aucun de ces aspects particuliers. Ce sont là les aspects qui nous préoccupent.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Breau. J'aimerais obtenir des membres du Comité la permission d'annexer aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui le mémoire présenté par la Independent Petroleum Association. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Huntington:** Puis-je proposer un vote de remerciements à M. Porter et à ses collaborateurs?

**Le président:** Oui. J'aimerais, au nom de tous les membres du Comité, remercier M. Porter, M. LaBarge et M. Maclellan pour leur comparution devant notre Comité. Les opinions que vous avez exprimées ici aujourd'hui ainsi que votre mémoire seront très soigneusement examinés lors de nos délibérations à ce sujet. Nous vous savons beaucoup gré de votre apport.

**M. Porter:** Merci.

**Le président:** Nous nous retrouverons le jeudi, à 9 h 30, c'est-à-dire demain; nous rencontrerons alors les représentants de l'Association du transport aérien international, et, à 11 h 00, ceux du Canadien Pacifique, puis subséquemment, ceux du Syndicat national des cultivateurs, du Canadian Horticultural Council et de la Christian Farmers Federation of Ontario.

La séance est levée.







INDEPENDENT PETROLEUM  
ASSOCIATION OF CANADA  
1610 NORCENT TOWER  
715 - 5 AVENUE S.W.  
CALGARY, ALBERTA T2P 2X6  
(403) 232-1530

## APPENDIX "FTE-25"

S U B M I S S I O N

To The

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC  
AFFAIRS OF THE HOUSE OF COMMONS

---

RE: Bill C-42 - An Act to Amend the Combines  
Investigation Act and to Amend  
the Bank Act and other Acts in  
Relation thereto or in consequence  
thereof.

By

INDEPENDENT PETROLEUM ASSOCIATION OF CANADA

May, 1977



TABLE OF CONTENTS

SUBJECT

INTRODUCTION-----

SUMMARY-----

REGULATED CONDUCT-----

    Joint Operations-----

    Types of Regulation-----

    Definition of Regulated Conduct-----

Recommendations-----

JOINT OPERATIONS, MERGERS AND MONOPOLIES-----

    Joint Operations-----

    Monopoly-----

Recommendations-----

    Merger-----

Recommendations-----

    Joint Monopolization and Illegal Monopoly-----

Recommendations-----

    Other Civil Remedies-----

Recommendations-----

    Criminal Sanctions-----

Recommendations-----

Recommendations-----

INVESTIGATION AND ENFORCEMENT-----

    The Advocate-----

    Other Boards-----

    Right to Cross Examine-----

    Solicitor-Client Privilege-----

    Computers - Confidential Information-----

    Return of Documents-----

Recommendations-----

    Board or Court-----

    Composition-----

    Particular Powers-----

Recommendations-----

    Civil Action by Individuals-----

Recommendations-----

    Class Actions and Substitute Actions-----

    General-----

    Cause of Action - Damages-----

    Notice and Opting Out-----

    Frivolous Actions-----

    Other Matters-----

    Substitute Actions-----

Recommendation-----

INTERLOCKING MANAGEMENT-----

Recommendations-----

CONSTITUTIONAL CONSIDERATIONS-----

Recommendations-----

## INTRODUCTION

The Independent Petroleum Association of Canada (IPAC) is a Trade Association, representing the "independent" sector of the Canadian oil and gas industry. It was incorporated under the Dominion Companies Act in 1961. It has as members 274 companies of which 148 are Canadian independent oil and gas exploration and production companies. The balance are classified as Associate Members or companies which primarily serve the Canadian oil and gas industry.

IPAC represents firms which in total initiated the drilling of approximately 75% of all exploratory wells drilled in Canada during 1976. These firms derive the bulk of their revenue from reserves located in Canada and therefore must stress maximization of Canadian production.

The objectives of the Association relate generally to the establishment and maintenance of an environment in Canada under which Canadian independent oil firms can conduct their affairs in the most efficient manner possible.

IPAC expresses its appreciation to the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs for this opportunity to offer its views on the Bill and also acknowledges the very helpful action of the Department of Consumer and Corporate Affairs in publishing the text "Proposals for a new Competition Policy for Canada-Second Stage." That text contains a near-consolidation of the proposed amendments with the surviving provisions of the present Act, which is most valuable to any reader attempting to analyze the inter-action of old sections and new sections by illustrating how the new Act might appear.

As the amendments are so extensive as to effectively create a new Act, our comments will not be directed to them alone.

For convenience we will use the term "the Act" as meaning the Combines Investigation Act as if amended by Bill C-42 in its present form. The section and Part numbers mentioned are therefore those assigned to provisions proposed to be added to the Combines Investigation Act and not to the clause numbers of Bill C-42.

## SUMMARY

Before beginning our discussion in detail, it may give the reader an overview if we begin with the summary requested by the Committee. If we were to take literally the statements issued by the government both before and after this Bill was introduced, we would naturally conclude:

1. that where Canada's export position required it, the joint action of Canadian companies to strengthen their competitive position in foreign markets was to be encouraged and not frustrated,



2. that where existing government agencies already regulated commerce in an industry, the new competition mechanisms would not impose a second level of regulation and bureaucracy, and
3. that joint ventures in the natural resources industries were regarded as legitimate business practice and would not be interfered with.

Nevertheless, a study of the Act leads to the disappointing and even alarming conclusion that the drafters have ignored these terms of reference.

The Act, as presently drawn creates serious impediments to legitimate business practices, and characterizes some as crimes, frustrates desirable initiatives that would increase and enhance competition in Canada, sterilizes the efforts of Canadian exporters to cooperate in penetrating foreign markets and establishes:

- a Board with powers so wide,
- an Advocate with prosecutorial procedures so biased,
- and a class of plaintiffs with such opportunities for mischievous and lucrative litigation

as to completely intimidate the prudent businessmen from taking any step without first acquiring costly and time consuming layers of legal armour plate.

As our discussion will detail;

1. Since the exploration and production activities of the petroleum industry are subject already to federal and provincial regulations, and those regulatory agencies are best equipped to protect the public from any anti-competitive activities in that sector, those activities of the petroleum industry should be exempted expressly from the operation of the Act.
2. The various joint operation activities of the petroleum industry are not reasonably to be regarded as "monopolies" or "joint monopolies" or "mergers" or criminal "conspiracies" and the government has publicly acknowledged that joint ventures are not "anti-competitive" in nature. Accordingly, petroleum joint operations should be exempted expressly from the operation of the Act.
3. The Competition Board would be a judicial body with sweeping powers of dissolution, divestiture, prohibition and punishment. Yet most of its members would be neither judges nor lawyers and may well be delegates of special interest groups. The seriousness of the matters coming before it and the severity of the penalties it may impose dictate that civil matters as well as criminal matters be adjudicated by the Courts and not by such a Board.

If the Board is to be maintained to make such judgements, then it should consist of a more compact group than the 12 members proposed (even the Supreme Court of Canada has only 9 members) and the members should have high qualifications, be full time members and not just sojourners and should have a long enough tenure to develop a mature approach. This Board should be bound by the laws of evidence and precedent in order both to protect the civil rights of defendants and to permit business to plan activities in compliance with this new law and Board practice.

4. The Advocate has astonishing powers; he can override decisions of the Governor in Council, a Minister of the Crown and Agencies of the Crown (see subsections 4.3(2) and 31.71(9) through (11)). While we recognize that some enforcement officer is necessary, we urge that he should be chosen with the same higher standards in mind and be subject to the same limitations in conformity with accepted concepts of natural justice.
5. Class actions are a populist aberration derived from the United States where the economic conditions and the magnitude of businesses are very different than Canada's. These actions serve only to harass business with a plethora of greed-inspired litigation; it is a pillory from which no healthy industry can emerge.
6. The "substitute action", whereby the Advocate seeks damages which are consigned to the government's Consolidated Fund, is revealed to be nothing more than an additional penalty superimposed on a person already penalized under other provisions of the Act - it is classic double jeopardy.
7. The provisions penalizing officers and directors regardless of their awareness of their implication in anti-competitive activity are unconscionable; mere prohibition would be sufficient to protect the public. Interlocking directorates should not be considered as evil per se - generally, this cross-pollination of Canada's thin supply of corporate talent actually promotes business efficiency and has a neutral effect on the competitive environment. Even the U.S. Anti-trust laws disregard interlocks except between directly competing firms.
8. The Act may affect property and civil rights or other matters, or create a body with injunctive powers, beyond federal constitutional jurisdiction and therefore the Act should be referred by the Government to the Supreme Court of Canada before enactment.

#### REGULATED CONDUCT

##### Joint Operations

Certain exploration and production activities of the oil and gas industry relating to joint operations and including unit agreements, farmout agreements, pooling agreements and joint operating agreements are carefully regulated by statute and were never intended to be prohibited under the Act all as discussed in more detail later in this submission.



### Types of Regulation

The oil and gas industry is currently regulated federally and provincially by an increasing number of statutes, government boards and commissions. Such statutes include the federal Petroleum Administration Act; the Alberta Energy Resources Conservation Act, Mines and Minerals Act, Oil and Gas Conservation Act, Gas Resources Preservation Act, Pipeline Act, Natural Gas Pricing Agreement Act and Petroleum Marketing Act; the British Columbia Energy Act, Pipelines Act, Oil and Gas Pipeline Regulations, Petroleum and Natural Gas Act 1965; the Saskatchewan Mineral Resources Act, Oil and Gas Conservation Act, Pipelines Act, Surface Rights Acquisition and Compensation Act, Road Allowances Crown Oil Act and thirteen sets of regulations under those Acts. Such boards and commissions include the federal National Energy Board, the Alberta Energy Resources Conservation Board, the Alberta Petroleum Marketing Commission, the Alberta Public Utilities Board, the Alberta Surface Rights Board, the British Columbia Energy Commission, the Saskatchewan Oil and Gas Conservation Board and sundry Ministers, departments and officials.

These boards all take into consideration public benefit and the effect of competition.

For example, under subsection 11(b) of The National Energy Board Act (R.S.C. 1970), the federal Board has full and exclusive jurisdiction to inquire into, hear and determine any matter where it appears to the Board that the circumstances may require the Board, in the public interest, to make any order or give any direction, leave, sanction or approval that by law it is authorized to make or give.

Similarly, under subsection 24(1)(b) of The Energy Resources Conservation Act (S.A. 1971), the Alberta Board may recommend to the Lieutenant Governor in Council such measures as it considers necessary or advisable in the public interest related to the exploration for, production-----and marketing of energy resources and energy.

### Definition of Regulated Conduct

The definition of "regulated conduct" in subsection 4.5(2) of the Act as it now stands is too narrow to have much practical application as most boards as "public agencies" have wide general powers as can be seen above rather than express powers.

We are aware there is a current economic theory that regulation is not effective. Consequently regulation will be "improved" or reduced if exceptions are made only in cases where there is express authorization by the "public agency" of conduct it is expressly authorized to regulate and to which it has expressly directed its attention.

This has only a tenuous connection with the realities of regulation in the petroleum industry. Its legislative expression will lead not to a reduction or "improvement" of regulation in that area but to a federal-provincial collision of some magnitude.

Practically, management will have great difficulty in determining whether a thing proposed has been expressly required or merely must be done in order to do that which has been expressly required, or as a consequence of that which has been expressly required. If this can be determined it must then consider whether it might be held that the application of the Act would "seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives" of the federal or provincial Act requiring the conduct.

Exploration for and production of oil and gas should not be put in this sort of straightjacket.

#### Recommendations:

- A. A specific new section exempting oil and gas industry exploration and production joint operations should be added to the Act as such operations are not clearly included in the definition of "regulated conduct" as it now stands.
- B. The definition of "regulated conduct" in subsection 4.5(2) should be amended as follows:
  1. the word "expressly" should be deleted from the first line in (a) and the second line in (b) of the said definition;
  2. the words "or is consequential upon the direction of" should be inserted after the word "by" in the second line of (a); and
  3. the words "and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct" should be deleted from the end of (b).

### JOINT OPERATIONS, MERGERS AND MONOPOLIES

#### Joint Operations

In a recent speech to the Calgary Chamber of Commerce, the Minister of Consumer and Corporate Affairs gave the following public assurance to the petroleum industry:

"It is not our intention to destroy the time-honoured methods by which companies participate in joint exploration ventures. I can assure you that we intend to avoid any interference with that traditional system, which generally has worked in favour of Canada's economic interests."

Perhaps it is a measure of the high degree of credibility the industry attached to the Minister's assurance that it now reacts with shock to the language of the proposed Bill.

Any reader of the Bill must necessarily conclude that virtually every joint operation mechanism currently in use in the petroleum industry is actually or potentially either a crime or a prohibited act under the Bill.

It may be useful to remind the reader just what a "joint operation" means to oilmen.



It is the traditional pattern in Canada, dictated by the magnitude of the capital outlays required and the risks encountered, that petroleum companies share their capital and expertise to acquire oil and gas rights and explore and develop areas. As was discussed above under "regulated conduct", this may be required by government directive. The vehicle for this shared enterprise is the "joint operation" or "joint venture".

The first category of joint operation is what loosely may be called "joint venture corporations". These are companies incorporated and financed by producers to launch major resource or transportation projects. Examples are PanArctic Oils Ltd., Syncrude, Cansulex, Sultran, Alberta Underground Storage Limited, TransCanada Pipelines Limited, Interprovincial Pipelines Limited and Canadian Arctic Gas Pipeline Limited. They are also used for smaller operations like Peace Pipeline Ltd., gas plants and joint facilities.

The second category involves various non-incorporated arrangements among companies to marshal land rights and funds for the most efficient promotion of exploration, development or related services. Examples are:

1. The Farmout Agreement, whereby one or more parties (farmee) agree to drill a well on land where the petroleum and natural gas rights are held by one or more other parties (farmor).
2. The Joint Operating Agreement, whereby two or more parties, who jointly own petroleum and natural gas rights, agree to appoint one of the parties (the Operator) to assume management and control over the exploration and development of the rights. Such an agreement is a normal part of a farmout agreement.
3. Voluntary Unit, Compulsory Unit and Unit Operating Agreements, whereby two or more parties, either voluntarily or under the compulsion of a government-prescribed unit plan, agree to combine their interests in an oil and gas field and to integrate those interests in order to develop and operate the field jointly in the most efficient manner. Such efficiency would include conservation procedures, secondary recovery and pressure maintenance.
4. Voluntary and Compulsory Pooling Agreements, whereby owners of oil and gas interests "pool" those interests for more efficient combined operations.
5. A wide variety of joint approaches to integrate the resource interests, capital facilities, money and contractual rights of separate owners or investors to achieve maximum streamlining of projects; for example -
  - (a) after-acquired acreage arrangements,
  - (b) underground storage agreements,
  - (c) royalty agreements,

- (d) seismic agreements,
- (e) drilling funds,
- (f) pre-emptive rights arrangements,
- (g) favoured nations clauses,
- (h) call on oil and product use arrangements,
- (i) sales of producing leases and wells,
- (j) gas, product and crude oil purchase agreements,
- (k) gas plant and joint facility agreements, and
- (l) pipeline agreements.

We submit that such sharing activities are normal, efficient and economically necessary methods of expanding and enhancing competition. Further, we submit that it is only through such joint enterprise that independent companies have been able to provide significant competition to the major multinational oil and gas companies and preserve their production and market positions in Canada and the world.

Against this background of the nature and purpose of joint operations, let us consider the effect of the rules in the Act.

These rules can be divided into -

1. "Monopoly"
2. "Merger"
3. "Joint Monopoly" and "Illegal Monopoly"
4. "Criminal Arrangements"

#### Monopoly

Section 31.72 provides that two or more affiliated companies, even if they collectively control less than 50% of a class of business, may be regarded as a "monopoly". If the Competition Board (the "Board") finds that this group's "behaviour has, is or is likely to have the effect of" restraining economic activity in a manner like or unlike the ways listed in that section, the group members may be faced with orders prohibiting or directing their activities or even divesting them of their business or assets.

Divestiture is an extremely severe punishment for actions that inadvertently constrict the activities of competitors. In fact, there is authority for the proposition that divestiture is an ineffective remedy and should be employed only as a last resort. (See Dynamic Change and Accountability in a Canadian Market Economy - the "Skeoch Report", page 148, and Osgoode Hall Seminar on Combines Legislation September, 1976, page 179).



Subsection 31.72(4) does provide a measure of protection for the accused where he can prove that his behaviour reflects superior economic performance. However, as in so many parts of the Act the accused bears an onus which may be impossible to discharge, given the vagueness of the subsection's language and the conflicting views of economists.

#### Recommendations:

- A. In subsection 31.72(1), "substantially control" should be replaced with "control" and subsection 31.72(5) should be deleted so that "control" has its normal meaning of 51% or greater.
- B. The definition of "affiliate" for section 31.72 is drawn from subsections 31.71(12) and (13) but those definitions vary from definitions of the same word in subsections 31.4(5), (6) and (7) and subsections 38(7) and (7.1), and we recommend uniformity, perhaps by adopting, throughout, the definition of "affiliate" in the Canada Business Corporations Act.
- C. The speculative concept in expressions such as "seeking to create" and "likely to have" in subsection 31.72(2) is impossible to predict or measure objectively and those expressions should be deleted.
- D. Subparagraphs (i), (ii) and (iii) of paragraph 31.72(2)(a) should be deleted or at least prefaced with "deliberately".
- E. The "dissolution or divestiture" provision of subsection 31.72(2) paragraph (e) is unduly harsh, has been criticized as ineffective and should be deleted.

#### Merger

Section 31.71 defines mergers and implements mechanisms to discover, restrict and even dissolve them. "Merger" includes in the definition the acquisition or establishment by one or more persons, of any control over or interest in the whole or any part of a business of a competitor.

Obviously, if all petroleum companies are regarded as each other's "competitors" and their oil and gas operations are regarded as their "businesses", then every joint operations agreement or activity that we described earlier in this submission may be characterized as a "merger".

In the case of Bill C-256 of 1971 the types of contracts described above were caught by the definition of "specialization agreement." This was noted in various submissions at that time and has been cured in the Act. They are now, we believe inadvertently, mergers by definition.

What restrictions are placed upon such "mergers"? Under subsections (2) and (3) of section 31.71, if the merger "lessens, or is likely to lessen, substantially, actual or potential competition" (subsection (2)) among sources from which an industry obtains a product (paragraph (2)(b)) or among outlets through which an industry disposes of a product (paragraph (2)(c)), the Board may order dissolution of the merger or disposal of the assets (subsection (3)).

Surely it is evident immediately that, not only is a petroleum joint operation a "merger" under this section, but that it necessarily controls the "source of the product" and the "outlets for disposal of the product" from that "unit" or "pool" or "joint operating" arrangement. Further, the agreement between what would otherwise be "competitors" must necessarily "lessen competition" between them.

The final five lines of subsection (2) referring to "horizontal merger" and "share-----exceeding twenty percent of any market" create great uncertainty. Does this "market" cover the Canadian market for that commodity or a certain volume to a certain area or customer?

Subsection (5) of section 31.71 provides exempting circumstances where an order of dissolution, etc. would not be made. The accused can avoid the order if he can prove "high probability that (the merger) will bring about substantial gains in efficiency, by way of savings of resources for the Canadian economy that are not reasonably attainable by means other than the merger". We anticipate that entrepreneurs easily may be able to demonstrate a probability of savings of resources, because conservation is a primary purpose and result of petroleum joint operations. However the subsection places the onus of satisfying the Board of a high probability and of negating the possibility that the results could have been attained by any other means. We submit that the accused is burdened with an impossible onus of surveying every other possible avenue and then proving a negative proposition.

Why, for all farmouts or units, literally day to day transactions, or for the other contracts mentioned, should it be necessary to consider whether they are caught by subsection (2) or perhaps escape in any case by reason of subsections (4) or (5)? The problems and delays in finding, transporting, treating and storing oil and gas are obvious. The point is not that these types of contracts are not intended to be mergers which are to be prohibited but that they should not be mergers by definition in the first place. Of course we accept the Minister's assurance of his intent, but the Board will interpret the language and damaging uncertainty will remain.

Had the suggested wording in the Skeoch Report been adopted there would still have been uncertainty but it would have appeared at least less likely that normal joint operations were endangered.

#### Recommendations:

- A. First and most important, a specific exemption from the operation of section 31.71 should be given for joint operations in exploration, production, storage and transportation in the resource industries, the "joint ventures" normal and necessary for field operations.
- B. The definition of "merger" in subsection 31.71(1) should accurately describe what both economists and businessmen understand as a merger; acquisition of a controlling position in a competitor, customer or supplier, whether by share or asset purchase. Accordingly, the expressions in that subsection "establishment", "or interest in" and "or any part of" should be deleted.



- C. The expressions "or is likely to lessen" and "potential", and all of paragraph 31.71(2)(d), should be deleted.
- D. Subsection 31.71(3) confers on the Board power to dissolve or divest. As discussed earlier in this submission, such confiscatory action could create serious inequities and the threat of it could intimidate entrepreneurs from legitimate competitive development. These powers should be removed.
- E. Subsection 31.71(4) lists factors which the Board may consider in assessing the "merger". Most of these criteria cannot be established by objective evidence. Two of them (f) and (g) direct the Board to make historical reviews of activities of the accused which at the time were innocuous but retrospectively may be caught by the Act's notions of "merger" or "anti-competitive behaviour". Only paragraphs (m) and (n) are positive, objective and helpful to the Board in evaluating the accused's defence under subsection (5). Accordingly, we recommend that in subsection (4) only paragraphs (m) and (n) be retained.
- F. In subsection 31.71(5) the opportunity given to an accused to demonstrate efficiency gains is a desirable concept. However, the word "high" before "probability" and all words after "gains in efficiency" should be deleted.
- G. If the section is to remain at all, the business community should be afforded an advance ruling or no-action letter procedure to pre-determine the status of potential "mergers", and there should be a reasonable time limit on the Board's ability to review or make orders on "mergers" already formed.

#### Joint Monopolization and Illegal Monopoly

We have treated these two headings together because they are a classic example of the Act's two-tier prosecution system; for any activity the Advocate considers offensive he has the choice of a civil remedy or a criminal remedy and will choose whichever gives him the lesser onus.

If a "small group of persons not all of whom are affiliated----- achieve or seek to achieve substantial control-----of a class-----of business -----by adopting closely parallel policies or closely matching conduct which -----have the effect of (a) restricting entry---- (b) foreclosing sources----- (c) eliminating a competitor----- (d) directly or indirectly coercing a competitor---- or (e) (otherwise) restraining economic activity", that situation is characterized as "joint monopolization" under subsection 31.73(1). On the other hand, if "one or more persons substantially control -----a class-----of business" (subsection 33(1)) and "are a party or privy to or knowingly assist in" (subsection 33(4)) the formation of that group and they "by any means, operate----or are likely to operate that business-----to the detriment or against the interest of the public, whether consumers, producers or others", then the latter situation is regarded as an "illegal monopoly" under subsection 33(2).

The penalty for "joint monopolization" may be a Board order prohibiting the activity, directing measures to overcome the effect of that activity or dissolving that "joint monopoly" or divesting the "joint monopolists" of their assets involved in that activity.

The penalty for "illegal monopoly" is imprisonment for two years for every person involved.

Therefore, we are faced with an activity which could be caught by either section, and a set of parallel penalties, both very severe.

It should be noted that where the Advocate proceeds with a "merger" or "joint monopolization" attack, he cannot also bring an "illegal monopoly" prosecution (subsection 31.73(4) and subsection 33(6)). However, the Advocate may conclude that it is more difficult for him to find evidence meeting any of the seven criteria for "joint monopolization" than to simply allege that the accused was a party to a group that was likely to operate against the interest of the consuming public and accordingly, he will prosecute for "illegal monopoly".

Our concern is that any joint operation as described earlier would find it most difficult to escape a net so broadly cast.

Further, the "parallelism" or "closely matching conduct" which the Act abhors may be an economic necessity for the smaller independent company. Where the industry is dominated by major multinational price leaders, and one raises its prices to maintain its return on investment, the smaller companies, which may have lower rates of return but face similar cost increases, dare not pass up this opportunity to increase their prices correspondingly. The alternative would be a price war in which they could not hope to survive. Of course, much of the so-called "parallelism" in the petroleum industry is dictated and compounded by government regulation.

#### Recommendations:

##### Section 31.73 -

- A. The section should be deleted entirely, or in the alternative there should be an exemption from the operation of 31.73 for joint operations in exploration, production, storage and transportation in the resource industries.
- B. If the section is maintained without the exemption then a "deliberate knowledge and intent" provision should be introduced by (i) deleting subsection 31.73(3); (ii) amending 31.73(1) by deleting the expression "adopting closely parallel policies or closely matching conduct which policies have or conduct has the effect of"; (iii) inserting the word "deliberately" at the beginning of paragraphs (a), (b), and (c); and (iv) deleting paragraphs (d), (e) and (f) as incapable of objective determination.

##### Section 33 -

- A. "Substantial control" in subsection 33(1) is not defined and should be replaced with "control".



- B. The words in subsection 33(2) "or are likely to operate that business or businesses" should be deleted.
- C. The words in subsection 33(4) "is a party or privy to or" should be deleted.

#### Other Civil Remedies

Section 31.6 permits the Board to intervene and prohibit a Canadian from implementing a foreign law or directive if its implementation would have or would be likely to have the effect of adversely affecting Canadian competition, or Canadian industrial efficiency, or Canada's foreign trade or would otherwise restrain or injure Canadian commerce.

This section cannot be implemented if criminal proceedings have been brought against the same activity under Section 32.1. (Incidentally, we believe that the Act's cross reference in subsection 31.6(2) to section 32.1 would actually be to section 32.11 which appears an almost exact counterpart to 31.6).

It may be useful here to review 31.6 and 32.11, its criminal counterpart, together.

These sections present two difficulties. Firstly, the corporation or officer in Canada who receives the direction or obeys the foreign law is unlikely to be aware of the details or thrust of any conspiracy or combination or anti-competitive activity directed from outside Canada. Secondly, the adverse effects catalogued in the sections are so vaguely worded as to make it virtually impossible for the person receiving the direction or responding to the foreign law to determine whether these sections apply.

Section 31.74 permits the Board to direct the revocation of, or declare unenforceable, or restrain the use of, any patent, trade mark, copy-right or industrial design, if the holder is exercising it in a manner that has affected or is likely to affect competition adversely.

We would point out that section 67 of the Patent Act already permits the Attorney General to apply to the Commissioner of Patents for revocation or granting of rights to other applicants if the holder has abused those rights. Further, conspiracies to use patents to restrain competition already have been the subject of prosecution under the criminal conspiracy provisions in section 32.

#### Recommendations:

- A. The reaction of Canadian companies to foreign law and foreign parent directives is such a fundamental question in terms of Canadian sovereignty that it should have further study and be reserved for separate legislation. However, if these sections survive, at the very least some modifying language should be applied to the "adverse effect on competition" such as "undue", "substantial" or "material".

Further, deliberate knowledge must be a condition of prosecution and therefore the words "whether or not any director or officer of the corporation in Canada has knowledge of the conspiracy, combination, agreement, or arrangement" should be deleted from subsection 32.11(1).

- B. We recommend that this section 31.74 be deleted in favour of the existing criminal sanctions in the present Act and the sanctions in the other Acts specifically directed to patents, licences and other industrial and intellectual property rights. At the very least, the Board should be permitted to intervene only where there is evidence of interference and accordingly the words "or are likely to" should be deleted.

### Criminal Sanctions

We wish to make comments and recommendations both on the nature of the offences and the magnitude of the penalties. So long as the offences are tried, and the punishments are imposed, by a superior court of criminal jurisdiction we are satisfied that an accused will have the normal protections of "due process" and therefore we have no comment on the prosecution procedures.

One comment that applies to all the criminal provisions is that the purpose of criminal sanctions should be deterrence. Accordingly:

1. Criminal activity should be imputed only to those who act with the knowledge and intent that they are committing the prohibited act and who act with the authority or power to achieve the harm that the prohibition was intended to prevent, and
2. The penalty should be sufficiently severe to discourage its recurrence and serve as an intimidation to others, but not so severe as to create insolvency or otherwise permanently expel the accused from the market.

Section 32 historically has punished "undue" restrictions of competition and that word served as a yardstick for judges and a protection for an innocent accused. That word still appears in subsection 32(1) describing the offence but subsection 32(1.1) almost entirely dilutes the meaning of "unduly" by absolving the prosecutor of the onus of proving it.

Subsections 32(2) to 32(4) inclusive and 32(5.1) and (6) exclude a range of activities from prosecution, but the onus is on the accused to prove that he qualifies for those exemptions and a casual reading demonstrates that vague wording makes his task extremely onerous.

The penalty of one million dollars or five years imprisonment bears no necessary proportion to the harm done or the accused's ability to pay. Indeed, the spectre of it may make a fair-minded judge wince at delivering a guilty verdict.



Recommendations:

- A. Section 32 should impose a more realistic penalty in 32(1); such as two years and \$250,000 or a percentage of the corporation's working capital.
- B. The jurisprudence on "undueness" should be preserved by the deletion of subsection 32(1.1).
- C. All uses of "is likely to" in subsection 32(5) should be deleted.

The amendment substituting a new section 32.1, relating to imports and exports, eliminates the previous Act's reference to section 32 and with it the concept of "undueness" in section 32 - and in effect establishes its own distinct offences for which a separate five year term of imprisonment is imposed. The individual offences in 32.1(a) and (b) are objectionable because they are absolute and carry no measure of the degree of restriction, and we must vehemently protest the anonymous offence created under 32.1(c) "adversely affect competition in Canada in a manner otherwise than (a) or (b)". It appears impossible even to be advised of the offence under (c) in order to prepare a defence.

Finally, on section 32.1, it may be an extremely difficult statistical exercise for an accused to establish under subsection 32.1(4) that it or its group does not account for 50% or more of production or supply. Since the Advocate has his own sizeable staff, the right to retain technical and special assistants, and also has access to all the defendant's records under sections 10, 10.2, 11, 17 and 18, the Advocate should bear the onus of demonstrating a greater market share than 50%.

It is our submission that section 32 adequately covers a conspiracy between Canadians and foreigners and that a subsection could be added for greater clarity to include conspiracy with foreigners on exports from Canada. Therefore section 32.1 could be deleted entirely.

Recommendations:

- A. Deletion of section 32.1,
- B. Failing such complete deletion;
  - (1) the insertion of "unduly" before the word "restrict" in 32.1(1)(a) and (b),
  - (2) deletion of 32.1(1)(c), and
  - (3) deletion from 32.1(4) of the words "where that person or those persons satisfy the court that they do not" and substitution of "unless the Advocate satisfies the court that subsections (1) and (2) apply and that subsection (3) does not apply and that the person or persons accused".

Section 34 introduces two practically undefinable notions - "ultimate customers" and "abnormally low prices". Paragraph 34(1)(a) does have the redeeming feature of a "mens rea" rule - "to his knowledge" - however it requires a particular clairvoyance for a seller to know the identity of the persons for whom the purchase is made or that "one at least of (such persons) is in competition with such customer for a share of the patronage of the same ultimate customers". Alas, the same modifier of "to his knowledge" does not appear in 34(1)(b) and (c) although it is equally just that the same rule should apply.

The "discriminating by discount" etc. machinery in 34(2) overlaps with section 31.77 (which permits quantity discounts supported by cost justification) and section 35. The three provisions should be consolidated into a workable guideline between permissible and "criminal" discounting practice.

#### Recommendations:

- A. The words "to his knowledge" be inserted at the beginning of 34(1)(b) and 34(1)(c).
- B. That all words starting with "and a person" to the end of the paragraph be deleted in 34(1)(a).
- C. That the words "abnormally low having the effect or tendency of" be deleted and replaced by "having the effect of", in 34(1)(c).
- D. That all the discount provisions in the Act be consolidated and be permissive provided cost justification is supplied.

Finally, the last provision of Part V, section 39, is a pious assertion that nothing in Part V abrogates anyone's civil rights. We judge that this is not a protection to the accused but an assurance to prospective claimants that no opportunity for profit from their litigation will be foreclosed.

#### INVESTIGATION AND ENFORCEMENT

We believe the following can conveniently be subsumed under this heading.

1. The office and powers of the Advocate and the powers and composition of the Board.
2. Enforcement under Part IV, Special Remedies.
3. Civil actions, individual, class and substitute.

#### The Advocate

The powers of the Director of Investigation and Research, the Advocate's predecessor, were always considerable. They have been increased under the Act



to intrude so far into the proper concerns of other departments, boards and agencies of government that in some cases the decisions of those bodies made on broad grounds may be rendered nugatory at an unknown future date on the narrow ground of competition.

Uncertainty as to the outcome must necessarily result. Persons whose affairs are subject to rulings by the boards and agencies concerned can reasonably be expected, in view of the sums at stake, to refrain from undertaking legitimate projects because they do not know when, if ever, they will be approved.

It is an old maxim that justice should not be delayed. Neither should administrative decisions. Their effects today are wide ranging. It is essential that persons considering an undertaking know within a reasonable time if they can lawfully carry it out. Delay can be the equivalent of denial.

The propriety of the concept of competition over all else is in any event questionable.

In addition certain of the powers given the Advocate are, we submit, plainly unjust to persons being investigated who have been convicted of nothing and against whom no action has been brought.

#### Other Boards

Under paragraphs 4.6(1)(a)(b)(c) and (d) a federal board, etc., which can fix, approve or control (a) prices, fees or rates, (b) conditions of entry into a trade, industry or profession, (c) regulate or approve mergers therein or (d) fix, approve or control the quantity of products supplied, must exercise its powers, if possible, in the manner least restrictive of competition. Under subsection 4.6(2), the Advocate can move under section 27.1 to appeal, review, restrain, prohibit, remove or set aside such a decision on the ground that the board, etc. did not so exercise its powers.

- (a) Paragraphs (1)(b) and (c) would apply to the Foreign Investment Review Agency among others (although it is specifically mentioned in subsections 31.71(9) to (11)) paragraph 1(b) to the National Energy Board and paragraph 1(d) to the Energy Supplies Allocation Board, if it acted in an emergency, and to the National Energy Board. We suggest these boards were given the powers they hold for purposes in which competition played little part or in which it is one of many matters they are to consider.
- (b) If for example under The Energy Supplies Emergency Act (S.C. 1973 (1st Sess.) c.52) the Governor in Council decides there is a national emergency relating to petroleum shortages, both Houses of Parliament concur and the Energy Supplies Allocation Board institutes a mandatory allocation program, should the Advocate be able to intervene and should a prosecution be possible under section 38.1? We suggest not, but subsection 4.5(1) fails to refer to sections 4.6 or 38.1 so that "regulated conduct" is no defense, though any mandatory allocation program would have to deal with delivery points which are the

subject matter of section 38.1. There is no reference in subsection 4.5(1) to section 31.1 or 39.1. As section 38.1 is in Part V which is also not referred to in subsection 4.5(1), individual and class actions for damages are possible.

- (c) When the Advocate intervenes under section 27.1, there appears to be no time limit on his right to review, or to take the actions open to him. This will create delay and uncertainty.

The example given in (b) above is, in view of the plethora of federal boards, commissions and agencies, probably one among many. The very wide language used is inappropriate.

Subsection 27.1(1) permits the Advocate to intervene in any matter before a federal board, to make representations as to "the central purpose of Canadian public policy expressed in the preamble", which includes "the efficient allocation and utilization of resources." This goes far beyond competition per se and sets the Advocate up as a sort of official economic expert in many other matters.

This subsection must be considered with subsections 31.71(9) through (11) which refer specifically to the Agency established under the Foreign Investment Review Act. Under these subsections not only can the Advocate intervene but, subsection (11), "evidence that the investment has been allowed; is deemed to have been allowed or has not been allowed by the Governor in Council pursuant to the Foreign Investment Review Act is inadmissible in proceedings under this Act."

Under subsection 12(1) of the Foreign Investment Review Act the Governor in Council is to consider the Minister's recommendation and summary and if "having regard to the factors enumerated in subsection 2(2) he concludes that the investment is or is likely to be of significant benefit to Canada" he allows the investment. If he reaches the opposite conclusion he does not.

Among the factors to be considered by the Governor in Council, but one among them only, is paragraph 2(2)(d) "the effect of the acquisition or establishment on competition within any industry or industries in Canada."

Subsection 5(3) of the Foreign Investment Review Act probably allowed the Director of Investigation and Research, the Advocate under the Act, to proceed against the parties to an acquisition though we had hoped that nothing so unlikely was intended by its general language. There can now be no doubt.

The cabinet proposes; the Advocate disposes.

#### Right To Cross Examine

Whether under section 27.1 and subsections 31.71(9) through (11) other parties will have an opportunity to cross examine the Advocate's witnesses or counter his arguments is not clear. It should be.



### Solicitor-Client Privilege

The question of solicitor-client privilege requires a consideration of subsections 10.1(1) and (2) and subsection 10.2(7).

Subsection 10.1(1). When a person appearing to be in authority claims privilege, the Advocate "or his representative may" put the book, paper, etc. or thing concerned in a package, seal it and place it in the custody of an officer of the Federal Court of Canada, or of a superior court in the province where the object is located, or of a sheriff or of a person agreed on.

Subsection 10.1(2). If the Advocate or the owner makes application in ten days from the date the book, etc. is placed in custody, a judge "sitting in camera" may decide the question of privilege. If an application is not made in the 10-day period, a judge "shall on an ex parte application" by the Advocate order the document, etc. to be delivered to the Advocate. If the Court having custody is the Federal Court of Canada and the material is seized in Calgary, 10 days is insufficient time to allow for an application in Ottawa.

Subsection 10.2(7) makes section 10.1 (concerning privilege) applicable to computer data, access codes, retrieval procedures and other things mentioned in section 10.2.

We note that, while not new as to documents, both they and computer material may under section 10 be seized in "any premises" where the Advocate believes there "may be evidence."

While we realize that claims of solicitor-client privilege can cause problems for investigators, the privilege claimed is an essential protection and should not be weakened in the interests of convenience.

Clients will be inhibited from seeking written opinions as to their status under the Act in general or as to a particular situation because the privileged nature of the communication may be easily lost either because (a) no "person appearing to be in authority" was present on the premises concerned, which are not necessarily those of the company being investigated, or (b) an application is not made within the short space of 10 days or (c) the judge applied to may not rule on the question.

In no circumstances should the solicitor-client privilege be lost because no person was available to claim it or by effluxion of time.

### Computers - Confidential Information

Section 10.2 requires that anyone storing data in a computer data bank must keep detailed records for retrieval of data.

The language of subsections (5) and (6) follows that applicable to written records but goes further. Justified concern has been expressed in many quarters as to information of a private nature which may be obtained by access to computers. The information to be kept available could give access to computers other than that of the person keeping such information. The

risk of information having nothing to do with an investigation and concerning persons other than those being investigated falling into the wrong hands is far greater than in the case of books and papers.

As computers may be located anywhere, the Act gives Canadian law extra-territorial effect and in a most sensitive area. We suggest the broad brush approach is inappropriate.

Subsection 11(1) permits inspection of anything taken by the Advocate or "by such person as he directs". In any event, but particularly in view of the computer programs to be kept and the information they give on how to access other computers, persons having the right to inspect that material should be limited. The larger a department or branch becomes, the greater the possibility that confidential private information, whether or not related to an investigation will be too widely disseminated.

#### Return of Documents

Subsection 18(1) should provide that the original, not a copy, will be returned. There are many original documents which are essential for legal and other purposes.

In view of subsection 18(2), copies of written material, and so far as possible "things" should either be provided the owner promptly when they are taken or within seven business days thereafter. Many will be books, papers, etc. required for working purposes to which the owner, who may not even be under investigation, needs to refer.

#### Recommendations:

- A. In general the Advocate should not be able to challenge, appeal or otherwise act against any transaction approved by any federal board, commission or other agency. He should have the right to appear and make his case, subject to cross examination and rebuttal argument, before any such board, commission or agency which considers competition, among other things, in arriving at its decision.
- B. The very wide language of subsection 4.6(1) should be modified in view of the large number of federal boards, commissions and other agencies and the scope and complexity of matters with which they deal. In any case the exception in subsection 4.6(2) permitting appeal by the Advocate should be deleted. Competition should not have an overriding role in such decisions.
- C. Subsections 27.1 and 31.71(9) through (11) are special cases of recommendation A above and in addition the Advocate's right to intervene under section 27.1 should be limited to competition as such. Subsection 5(3) of the Foreign Investment Review Act should be revoked or rewritten to specifically exclude the Competition Act. It is absurd that the Advocate should, through the Board, challenge the decision of the Governor in Council.



- D. Solicitor-client privilege should not be interfered with, inconvenient though it may be to the enforcers. Section 10.1 should be deleted. Failing that it should be amended so that:
- (a) the privilege is not lost by effluxion of time, and
  - (b) someone having authority to claim privilege has the right to be present at all times, which implies proper notice, and anything to be sealed because privilege is claimed is required to be sealed at once in his presence, and
  - (c) the court is required to make a ruling as to privilege, and
  - (d) the sealed package is given into the custody of a superior court of the province in which the package is sealed or the Federal Court of Canada, if the package is sealed at a point within a reasonable distance from Ottawa, and to no other body or person.
- E. Sections 10.2 and 11 should be amended to ensure there is no wide diffusion of either confidential material, or the knowledge of how to access a computer or series of computers and so that Canadian law is not given extra-territorial effect.
- F. Subsections 18(1) and (2) should be amended to provide for the return of original documents and for the prompt supply of certified copies of all written material, and so far as possible "things", which are removed by the Advocate or his representative.

#### Board or Court

We submit the Act goes beyond matters of competition as to which we have spoken elsewhere. Nevertheless, we see nothing which cannot best be dealt with, and certainly most fairly be dealt with, by the courts of Canada.

The creation of yet another government board with the sweeping powers of the Board will necessarily be viewed with apprehension. The Board is so constituted as to inevitably fall under the influence of the Advocate. Its membership, as at present proposed, will be rotating. The Advocate is a permanent official who, from the nature of his office, will know his subject and will have a large staff and the resources of other agencies of government available to him. The Board cannot fail to be influenced by the positions he takes to a degree to which a court would not. We therefore submit that the wide powers given the Board, in many respects those of a court of superior jurisdiction, should be exercised by such a court.

#### Composition

If the Board is created it must be a strong and independent body with wide experience in and knowledge of the matters with which it will deal, capable of weighing all evidence and arguments presented to it and of making

truly judicial decisions. We submit this cannot reasonably be expected of the Board if it is organized as provided for in the Act.

Paragraphs 16(1)(a) and (b) provide that the Board consists of not more than seven nor less than five permanent members and not more than five associate members. Subsections 16(6) and (7) fix the term of office for a permanent member as "not exceeding ten years" and that of an associate member as "not exceeding three years."

Under subsection 16(2) one of the permanent members must be "in receipt of a salary or annuity under the Judges Act or a barrister or advocate of not less than ten years standing at the bar of any of the provinces." The legal member will not, subsection 16(3), necessarily be the Chairman of the Board. That body has a quorum, section 16.2, of three members while, section 16.5, the Chairman may designate any three or more members as a panel which may, in any given matter, exercise all the powers of the Board. No qualifications are required for any other member of the Board.

This is not the composition of a superior court of record which the Board will be. It does not accord with the recommendations in the Skeoch Report, page 293, which we submit did not go far enough. A board which can issue injunctions, order the disposition of assets and dissolve or prohibit mergers requires reasonable continuity of membership if experience is to be gained and applied.

We hope the Board will interpret the vague language of the Act so as to create a body of consistent rules against the background of which business decisions can be made. Its own decisions must not be arbitrary. The rule of law should not be replaced by the rule of public servants.

#### Particular Powers

Some particular powers of the Board merit comment.

- (a) The Board may make rules governing the exercise of its powers, the performance of its duties and the regulation of its proceedings. This, particularly the "exercise of its powers", is a very broad grant of authority, especially in view of subsection 31.8(1.1) which removes the protection of the rules of evidence.
- (b) Under subsection 31.8(1.3) "the Board may and at the request of a party----shall give reasons in relation to its decision." A court of record should give written reasons in all cases both as to matters of fact and law and to facilitate review under section 28 of the Federal Court Act.
- (c) There is no appeal. By virtue of sections 18 and 28 of the Federal Court Act, there can be review which is not an appeal on the merits and merely permits the Federal Court of Canada to quash an order of the Board.



- (d) Under subsection 17(1) a single member of the Board may appoint a hearing officer. A hearing officer's powers include the right to examine witnesses under oath, order their attendance, require them to produce books, etc. and "other things" and require them to give evidence which might tend to criminate them. The qualifications of such a person should be high. There is no assurance that each member of the Board as it is to be composed under the Act will be competent to decide his qualifications to conduct fair hearings.
- (e) It is doubtful if, under sections 18 or 28 of the Federal Court Act, proceedings before a hearing officer would be subject to judicial supervision. He or she is not a "federal board, commission or other tribunal" to which those sections apply. It is important that the hearings, which are analogous to a preliminary inquiry, be conducted fairly.
- (f) Under subsection 20(1) a hearing officer must "permit any person who is being examined before him under oath" to have counsel. Frequently the party really being examined will be a company of which the "person" is an employee. It has no right to be represented.
- (g) Under subsection 29(1) the right to issue an injunction, formerly under section 39 held by the Federal Court of Canada for a smaller number of items and limited by the word "unduly", has been given to the Board on the lower standard of a prima facie case. While consistent with the Board's function as a court so low a standard should not apply to the use of this remedy which may do more harm than the damage sought to be prevented.
- (h) The powers of the Board under sections 31.71 through section 31.78 have been discussed elsewhere. For this purpose we note their wide extent.

#### Recommendations:

- A. Our principal recommendation is that the Board should not be created in the first place. The courts are capable of deciding, and should be charged with deciding, all issues under the Act.
- B. If the foregoing is not accepted then:
  - (1) The Board should consist of seven permanent members each to serve during good behaviour until normal retirement. The members are effectively judges and should be assured the same independence.
  - (2) A person who has been a superior court judge should be the full-time Chairman of the Board and the Vice Chairman should be either a former judge or a barrister or advocate of at least ten years experience also acting exclusively and not part-time.

- (3) Firm qualifications should be set for other members of the Board. Persons exercising the powers of this body should by education and experience be able to exercise them properly.
  - (4) The quorum of the Board should consist of the Chairman or the Vice Chairman and four other members.
  - (5) A panel of the Board should consist of the Chairman, the Vice Chairman or a barrister or advocate of at least ten years experience and at least four other members unless the Chairman or Vice Chairman decides that a lesser or greater, but uneven number of members should form a panel. The member of a panel who is a judge or lawyer should be its chairman.
- C. The rules of evidence should apply to hearings before the Board. In any case the open invitation to loose proceedings (subsection 31.8(1.1) "dealt with---informally") should be deleted and rules governing the exercise of the Board's powers should be contained in legislation. Rules of procedure and practice should be made by the legally trained members of the Board only.
  - D. The Board should in all cases give written reasons for judgement as extensive, as to facts and law, as those normally given by a court.
  - E. There should be a right to appeal decisions of the Board on their merits with the appellate court having the usual right to substitute its decision for that of the Board.
  - F. A hearing officer should be appointed by either the Federal Court of Canada or a superior court of any province in which hearings are to take place. Minimum qualifications should be set for persons who may be appointed.
  - G. Proceedings before a hearing officer should be subject to review by the courts and rules of procedure for hearings should be established by the legally trained members of the Board and published.
  - H. Any company, firm or other entity which is not a natural person should have the right to be represented by counsel before a hearing officer when one of its employees is being examined unless the "person" referred to in subsection 20(1) is being examined solely in his individual capacity and not in relation to his employer's records or business.
  - I. The right to issue an injunction should be transferred from the Board to the courts or should, at least, be exercised only by the legally trained members of the Board. No injunction should be issued merely on the basis of a prima facie case. The standard should be a minimum be the following adapted from the former subparagraph 29.1(1)(b)(ii): "that another person will suffer damage for which he cannot adequately be compensated by any other remedy available to him and which will be substantially greater than the damages any person named in the application will suffer from an injunction if it is subsequently found that he has not done or is about to do" any act or thing, etc.



- J. The words "or is likely to do" should be removed from all portions of the Act discussed above.

#### Civil Actions By Individuals

Section 31.1 has been largely rewritten to accommodate the introduction of Part V.1 dealing with class actions and substitute actions. Some changes in substance have been made for the worse.

Private actions for damages can and have been used in the United States by way of counterclaim to delay legitimate claims for goods sold and delivered.

Civil actions by private persons to aid in the enforcement of criminal law are bad in principal and of dubious constitutional validity.

The provision for allowance of additional amounts for costs of private investigation (section 31.1) gives a right which does not exist for other and more serious torts. It will encourage fishing expeditions.

Subsection 31.1(2) derives from subsection 55(2) of Bill C-256 of 1971 and from Bill C-2 of 1974. The objections previously taken remain pertinent and are among those raised below, while the change from "evidence" to "proof" introduces a new factor.

A defendant might be found liable in a civil action although acquitted on a charge based on the same facts. We suggest the principal ground for bringing an action will be paragraph 31.1(1)(a), conduct contrary to the criminal provisions of Part V, and a type of double jeopardy results.

Most important the "record of proceedings" leading to conviction of a criminal offence is in the absence of "proof" (formerly "evidence") to the contrary, itself proof "that the person against whom the action was brought was engaged in conduct that was contrary to a provision of Part V". The person bringing the action is handed an open and shut case and the hearing of that case becomes a mere exercise.

No written record should be given the same weight as the appearance of witnesses.

Evidence given in criminal proceedings as to "the effect of----acts or omissions of the person bringing the (civil) action" may not have been germane to the court's decision in the criminal proceedings. Nevertheless it "is evidence", without more, in the civil action.

#### Recommendations:

- A. Section 31.1 should, for the reasons given above, be repealed.
- B. If and only if something which plainly should not be in the Act nevertheless remains in it then:
- (a) The provision for allowance by the court of additional amounts for an investigation should be deleted.

- (b) A civil action should be permitted only after a conviction in criminal proceedings.
- (c) Subsection (2) should in any event be deleted.

### Class Actions and Substitute Actions

#### General

It is fair to say that class actions in the United States of America have proved to be highly beneficial to lawyers and of little use to anyone else.

Reference has and will be made to the United States. Comparison shows U.S. Federal Rule 23 has been drawn on in writing Part V.I of the Act and more class actions have been brought in that country than elsewhere.

Class actions are not a mere extension of the existing procedure for consolidating actions where the case of each plaintiff is the same. They change substantive law and the rights of the parties. Various problems result which have not been solved in the Act, or in the United States.

We submit that class actions were placed in the Act not to benefit injured parties but to levy additional penalties by private enforcement of criminal laws. This is clear enough in some of the background papers. If there were any doubt, the proposed substitute action should lay it to rest. No member of the class receives any of the fruits of such an action. Sums recovered will be paid into the Consolidated Revenue Fund. Such actions are a means of levying a fine without the protection given the accused in criminal proceedings.

The prejudice against business underlying the Act and its predecessors shows nowhere so clearly as here.

#### Cause of Action - Damages

Section 39.1 defines a "class" as persons each having a cause of action under Section 31.1 which is discussed under "Civil Actions By Individuals" above. A person, and therefore each member of a class, may sue for and recover damages "proved to have been suffered by him". How is this to be determined? Subsection 39.13(2) says the amount to which each member of the class is entitled is to be determined by the court or in accordance with "procedures provided by regulations." This begs the question. No solution is offered. Examination for discovery, which is available under Section 39.21, might take rather a long time.

#### Notice and Opting Out

Subsection 39.12(1) provides that the persons commencing the proceedings shall give notice, "if the court so orders" to the members of the class and under section 39.16 the court "may" order notice of proceedings to be given. Paragraph 39.12(5)(d) requires that the court specify a date before which members of the class may give notice they wish to be excluded.



- (a) If notice is not given to the members of the class in the first instance, how can they give notice of a wish to be excluded?
- (b) If notice is given, many members can be expected not to understand, or to be out of reach, whether because of illness, holidays, or other reasons. If they do not "opt out", they are bound by the results of the class action and lose rights they might otherwise have.
- (c) Since under subsection 31.1(1) actual damages are to be proved, and if the purpose is truly compensation to persons for actual loss, the subsection should provide for electing to be included, "opting in".

It is evidently intended that, so far as possible, all members of the class will be parties whether they wish or not.

#### Frivolous Actions

These should be avoided and from various background papers and statements by the Minister we understood efforts were to be made to prevent them. One was to be the provision that no costs would be allowed, subsection 39.2(1). Paragraph (d) however allows costs in a case based on the same facts on which the defendant "was convicted under this Act". This is consistent with the idea of civil enforcement of criminal law and the philosophy that business, being per se undesirable, should be penalized more heavily than others. The plaintiffs, having been given a case on which they must almost certainly succeed, it is thought safe to allow costs.

Under subsection 39.2(2) the solicitor and client costs of the plaintiffs who commenced the action are a first charge on its fruits. If in the judgement of the solicitor consulted, the chances of success are slight, the would-be plaintiffs can become the six persons who under section 7 may apply to the Director for an investigation. At best the investigation may produce a risk free action, at worst harassment of the enemy at the public expense.

The protection afforded is not great.

Subparagraph 39.12(2)(d) may also be intended as a protection against frivolous actions. Its equivalent is not found in U.S. Federal Rule 23. In most instances the court should have little reason not to find that the proceedings are brought "in good faith on the basis of a prima facie case". It would be most difficult to show that the plaintiff was not acting in good faith. A prima facie case at most means the presentation of facts which would call upon the accused for an explanation. Judges tend, and properly, to be reluctant to refuse anyone a hearing. Few class action applications would be denied by reason of this subparagraph.

### Other Matters

- (a) Paragraph 39.12(3)(a) uses "appear to be common to the causes of action" in relation to questions of law and fact as opposed to U.S. Federal Rule 23 which requires them to be common.
- (b) Subsection 31.14(4) sets a limitation period of two years from "a day on which the conduct was engaged in". In class actions, and for that matter individual actions, the limitation period could be longer than two years for any particular plaintiff or plaintiffs. The conduct need not be engaged in vis a vis them.
- (c) Paragraphs 39.12(3)(a) and (b) appear to deal with "manageability" and go only to the appearance of common questions of law and fact and to costs of administration. On the same question but in subsection (4), paragraph (b) would make a class action unmanageable and should appear in subsection (3).

### Substitute Actions

These, provided for in section 39.14, might better have been discussed under "Frivolous Actions" above. It is clear, by reason of paragraph (2)(a) that the Advocate has here another method of collecting a penalty when he cannot prove his case beyond a reasonable doubt, or collecting an additional penalty if he has managed to do that.

### Recommendation:

Part V.I should be deleted. In Canada we cannot afford to burden the economy with its costs and the government in its salary scales, already provides quite enough economic aid to lawyers.

### INTERLOCKING MANAGEMENT

Section 31.75 provides that the Board may by order prohibit interlocking management (which would occur where a director or officer of one corporation is also a director or officer of another corporation) if competition in production or supply of a product is likely to be substantially lessened as a result or if sources of supply or outlets for sales are likely to be foreclosed to competitors of those corporations with such management.

The necessity of including such a provision in the Act is questioned in the Skeoch Report which states in part on pages 191 and 192 that:

- (1) "there is no reliable evidence that interlocks have in fact harmed competitive processes in Canada in any generally significant way";



- (2) "management skill and entrepreneurial talent are so scarce and so important to economic health that any necessary restriction or inhibition against selecting the best people for each particular industry could be counterproductive"; and
- (3) "directors and officers of corporations are subject to stringent and firmly established rules of general application relating to conflicts of interest";

and which concludes in part on page 197 as follows:

"In our view a statutory prohibition of specific types of interlocks would not be justified in Canadian legislation of general application at least on the basis of existing evidence. Any prohibition or regulation should be done only on an industry by industry basis -----".

In addition, the Royal Commission on Corporate Concentration will be addressing this subject in their report to Parliament which is still expected to be issued by the end of 1977.

#### Recommendations:

- A. Section 31.75 should be deleted.
- B. Failing that, the inclusion of Section 31.75 should be delayed pending the decision by the above-named Commission on this subject.
- C. Failing that, consideration should be given to amending the provisions of paragraphs 31.75(a) and (b) so that the prohibition against interlocking management is restricted to persons who are directors or officers of directly competing corporations (which parallels the U.S. restriction).

#### CONSTITUTIONAL CONSIDERATIONS

We question whether it is wise or proper at any time, most particularly at the present time, to enact legislation which may be in part ultra vires by purporting to deal with matters reserved to the provinces.

When Bill C-256 of 1971 and again when Bill C-2 of 1974 were being considered several submissions recommended that there be an early reference by the government to the Supreme Court of Canada for a ruling. The onus to test the validity of the Act should not be placed on individuals. The addition of section 50 to the Act does not alter that onus.

It has become almost a fashion for both federal and provincial governments to legislate without careful regard for the extent of their

powers, secure in the knowledge that in most matters no commercial lawyer can properly advise his clients to challenge the constitutional validity of an enactment as to any transaction in which time is a factor.

In a publication of the C.D. Howe Research Institute entitled "The Constitutionality of Federal Intervention in the Marketplace - The Competition Case" S.G.M. Grange, Q.C., as he then was, considered the amendments made by Bill C-2 of 1974. He concluded that sections 29.1, 31.1 to 31.6 inclusive, 46 and 46.1 were in whole or in part ultra vires limited as to various matters and so long as they were framed in the manner in which, by and large, most still are. The opinion itself should be referred to both for the reasoning and the limitations in the light of the preamble to, and section 50 of, the Act.

We note that the new subsections 31.72(1) and 31.73(1) refer to "control throughout Canada or any area thereof of a class or species of business". We suggest that if any area concerned is wholly within a province to that extent both sections 31.72 and 31.73 are ultra vires.

Both sections also refer to restricting entry into a "market", see subparagraph 31.72(2)(a)(i) and paragraph 31.73(1)(a). The term "market" is undefined and is for practical purposes within the context of the Act most difficult to define. If in any instance a market is wholly within a province the sections are probably ultra vires to the extent the market is a factor in any order issued by the Board.

The new section 29 giving wide power to the Board to enjoin "by order" should also be considered.

While section 50 may be of use in respect to Board orders, the onus still rests on the party to which such an order is issued to take the constitutional question through the courts.

#### Recommendations:

- A. That the Act in its entirety be referred to the Supreme Court of Canada for a ruling as to its constitutionality.
- B. In the alternative that it be redrawn to remove any doubt.

All of which is respectfully submitted.

INDEPENDENT PETROLEUM ASSOCIATION OF CANADA

Per: \_\_\_\_\_  
J.D. Porter  
Managing Director



## APPENDICE «FTE-25»

MÉMOIRE

au

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES, CHAMBRE DES COMMUNES

OBJET: Bill C-42 - Loi modifiant la Loi relative  
aux enquêtes sur les coalitions  
et apportant des modifications  
corrélatives à la Loi sur les  
banques et à d'autres lois.

par

INDEPENDENT PETROLEUM ASSOCIATION OF CANADA

Mai 1977

TABLE DES MATIÈRESSUJET

INTRODUCTION -----

RÉSUMÉ -----

ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES -----

Opérations effectuées en commun -----

Genres de réglementation -----

Définition d'activité "réglementée" -----

Recommandations -----

ACTIVITÉS COMMUNES, FUSIONS ET MONOPOLES -----

Activités communes -----

Monopoles -----

Recommandations -----

Fusion -----

Recommandations -----

Monopole conjoint et monopole illégal -----

Recommandations -----

Autre correctif civil -----

Recommandations -----

Sanctions criminelles -----

Recommandations -----Recommandations -----

ENQUÊTE ET APPLICATION -----

D'avocat -----

Autres conseils -----

Droit de l'interrogatoire contradictoire -----

Privilège du secret professionnel -----

Ordinateurs - renseignements confidentiels -----

Remise des documents -----

Recommandations -----

Commission au tribunal -----

Composition -----

Pouvoirs particuliers -----

Recommandations -----

Actions civiles intentées par des particuliers -----

Recommandations -----

Actions collectives et indirectes -----

Renseignements généraux -----

Cause d'action - préjudice -----

Avis et choix -----

Actions futiles -----

Autres questions -----

Actions indirectes -----

Recommandation -----

CUMUL DE FONCTIONS -----

Recommandations -----

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE CONSTITUTIONNEL -----

Recommandations -----



## INTRODUCTION

La Independent Petroleum Association of Canada (IPAC) est une association commerciale représentant le secteur "indépendant" de l'industrie pétrolière et gazière du Canada. Elle a été constituée en société en 1961 conformément aux termes de la loi sur les sociétés. Elle a pour membres 274 sociétés dont 148 sont des sociétés canadiennes indépendantes d'exploitation et de production pétrolière et gazière. Les autres sociétés membres sont considérées comme des membres associés, c'est-à-dire comme des sociétés qui travaillent au service de l'industrie pétrolière et gazière canadienne.

Les firmes représentées par l'IPAC ont effectué le forage d'environ 75% de tous les puits d'exploration creusés au Canada au cours de l'année 1976. Ces firmes tirent le plus gros de leurs revenus des nappes pétrolières et gazières situées sur le territoire canadien et ont par conséquent pour premier objectif de promouvoir un degré maximal de production canadienne.

Les objectifs de l'Association se résument généralement à créer et à entretenir une atmosphère permettant aux sociétés pétrolières indépendantes du Canada de mener leurs affaires avec le plus d'efficacité possible.

L'IPAC remercie le Comité de la Chambre des communes des finances, du commerce et des questions économiques de l'occasion qui lui est offerte d'exprimer ses opinions sur le projet de loi et tient à exprimer sa reconnaissance au ministère de la Consommation et des Corporations pour son aide dans la publication du document "Proposition pour une nouvelle politique de concurrence pour le Canada - deuxième étape". Ce document contient ce qui correspond presque à la codification des amendements proposés et des dispositions de la loi actuelle qui resteront en vigueur et illustre les effets de la nouvelle loi, ce qui revêt une grande valeur aux yeux de tout lecteur désirant faire une analyse de l'influence mutuelle que les anciens articles et les nouveaux auront les uns sur les autres.

Nos remarques ne porteront pas uniquement sur les amendements, étant donné qu'ils sont assez nombreux pour constituer réellement une nouvelle loi.

Pour faciliter les choses, nous emploierons le terme "la Loi" pour désigner la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions comme elle existerait si elle était modifiée par les termes actuels du bill C-42. Les numéros d'articles et de Parties que nous mentionnons sont par conséquent ceux qui ont été assignés aux dispositions qu'on propose d'ajouter à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et non les numéros des articles du bill C-42.

## RÉSUMÉ

Pour donner au lecteur une vue d'ensemble de nos opinions, nous reproduirons le résumé demandé par le Comité avant d'exposer nos arguments de façon détaillée. Si nous prenons à la lettre les déclarations faites par le gouvernement avant et après la présentation du projet de loi, nous serions naturellement portés à conclure:

1. que lorsque la situation du Canada sur le plan des exportations rend la chose nécessaire, l'action concertée des sociétés canadiennes en vue de renforcer leur position concurrentielle sur les marchés étrangers devrait être encouragée et non neutralisée.
2. que lorsque les organismes gouvernementaux actuels réglementent déjà le commerce dans un domaine de l'industrie, les nouvelles méthodes de concurrence n'imposent pas un second niveau de réglementation et de bureaucratie, et
3. que les affaires particulières entreprises en commun dans le domaine de l'industrie et des ressources naturelles étaient considérées comme des entreprises commerciales légales et ne subiraient aucune interférence.

Néanmoins, l'étude de la Loi nous accule à la conclusion décevante et même inquiétante que les rédacteurs n'ont pas tenu compte des limites de leur mandat.

La Loi dans sa forme actuelle fait gravement obstacle aux pratiques commerciales légales qu'elle considère même, dans certains cas, comme des crimes, elle interdit les initiatives louables qui accroîtraient la concurrence au Canada, elle neutralise les efforts concertés des exportateurs canadiens pour s'établir sur les marchés étrangers et

- elle institue une Commission investie de pouvoirs si vastes,
- elle nomme un Administrateur et l'autorise à lancer des poursuites si partiales,
- et elle établit une catégorie de plaignants si en mesure de provoquer des litiges par malveillance et dans un but lucratif,

qu'elle dissuade complètement les hommes d'affaires prudents de prendre toute initiative sans d'abord se retrancher derrière une machine légale très coûteuse et très lente. Voici les arguments que nous reprenons de façon détaillée dans notre mémoire:

1. Étant donné que les travaux d'exploration et de production de l'industrie pétrolière sont déjà régis par les lois fédérales et provinciales et que les organismes qui sont investis d'un pouvoir de réglementation sont les plus aptes à protéger la population de toute pratique visant au monopole dans ce secteur du commerce, les dispositions de la Loi ne devraient justement pas s'appliquer aux activités de l'industrie pétrolière.
2. On ne peut raisonnablement considérer les diverses activités entreprises en commun par l'industrie pétrolière comme des "monopoles", des "cartels", des "consolidations de sociétés" ou des "conspirations criminelles"; le gouvernement a d'ailleurs reconnu publiquement que les affaires entreprises en commun ne sont pas de nature "anti-concurrentielle". Par conséquent, les dispositions de la Loi ne devraient pas s'appliquer aux opérations entreprises en commun par les sociétés pétrolières.



3. La Commission de la concurrence constituerait un corps juridique investi du pouvoir absolu de dissoudre, de déposséder, d'interdire et de punir les sociétés. Pourtant, la plupart de ses membres ne seraient ni juges ni même avocats et pourraient très bien être des délégués de groupes ayant des intérêts particuliers. La gravité des questions qui seront soumises à cette Commission et la sévérité des peines qu'elle sera habilitée à infliger commandent que les questions de nature civile et de nature pénale soient tranchées par les tribunaux et non par cette Commission. Si on accepte que la Commission rende de tels jugements, celle-ci ne devrait pas compter 12 membres, comme le propose le projet de loi (la Cour Suprême du Canada elle-même ne compte que neuf membres), et les dits membres devraient être hautement qualifiés, devraient exercer leurs fonctions en permanence au lieu de n'être que des gens de passage et ils devraient pouvoir travailler ensemble assez longtemps pour adopter une approche réfléchie. Cette Commission devrait être assujettie aux lois de la preuve et du précédent de manière à sauvegarder les droits civiques des défendeurs et à permettre aux sociétés de planifier leurs activités en tenant compte de la nouvelle loi et des désirs de la Commission.
4. L'administrateur est investi d'un pouvoir presque dictatorial. Il peut annuler les arrêtés du Gouverneur en conseil, d'un ministre de la Couronne et des organismes de la Couronne (voir les paragraphes 4.3(2) et 31.71(9)(10) et (11)). Bien que nous reconnaissons la nécessité de charger un fonctionnaire de l'application de la loi, nous insistons pour qu'il soit choisi selon des normes aussi élevées et que son pouvoir soit assujéti aux mêmes limites, conformément aux principes reconnus de la justice naturelle.
5. Les actions collectives sont une aberration populiste empruntée aux Etats-Unis où les conditions économiques sont très différentes de celles du Canada et où les entreprises sont en nombre infiniment plus grand. Ces actions ne servent qu'à enliser les hommes d'affaires dans des poursuites en justice entamées par pure avidité. Elles sont un carcan duquel aucune entreprise prospère ne peut se libérer.
6. Les "actions indirectes", par lesquelles l'administrateur réclame des dommages-intérêts versables au fonds consolidé du gouvernement, n'est en fait rien d'autre qu'une peine additionnelle infligée à une personne déjà pénalisée aux termes d'autres dispositions de la Loi. C'est la bonne vieille tactique de la double menace.
7. Les dispositions permettant la pénalisation d'administrateurs et de directeurs sans tenir compte du fait qu'ils ignorent qu'ils se livrent à des activités anti-concurrentielles sont inacceptables; la seule interdiction de ces pratiques suffirait à assurer la protection de la population. La fusion des conseils d'administration

ne devraient pas être considérée comme un mal à priori--- en général, l'amalgamation des faibles ressources canadiennes sur le plan des compétences administratives accroît réellement l'efficacité des entreprises et n'a aucun effet sur la concurrence. Même les lois américaines interdisant les cartels permettent l'engagement mutuel des conseils d'administration, sauf lorsqu'il s'agit d'administrateurs de sociétés en concurrence directe.

8. La Loi peut avoir une grande influence sur la propriété, les droits civiques ou d'autres notions, ou permettre la création d'un corps autorisé à émettre des injonctions qui ne sont pas soumises au pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral et ce dernier devrait, par conséquent, la soumettre à l'étude de la Cour Suprême du Canada avant de l'adopter.

### ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES

#### Opérations effectuées en commun

Certaines opérations d'exploration et de production pétrolières et gazières qui sont connexes aux opérations effectuées en commun, y compris les ententes visant les opérations de chaque société, les opérations de sous-traitance, les opérations effectuées en commun et les opérations effectuées conjointement sont soigneusement réglementées par la Loi et il n'a jamais été question de les interdire. C'est ce que nous tentons de démontrer dans le présent mémoire.

#### Genres de réglementation

A l'heure actuelle l'industrie du pétrole et du gaz est réglementée aux niveaux fédéral et provincial par un nombre toujours croissant de statuts, de commissions et de conseils gouvernementaux. Ces statuts comprennent la Loi fédérale sur l'administration du pétrole; en Alberta, la Alberta Energy Resources Conservation, Mines et Minerals Act; la Oil and Gas Conservation Act; la Gas Resources Preservation Act, la Pipeline Act, la Natural Gas Pricing Agreement Act et la Petroleum Marketing Act; en Colombie-Britannique, la British Columbia Energy Act, la Pipelines Act, les Oil and Gas Pipeline Regulations, et la Petroleum and Natural Act de 1965; en Saskatchewan, la Saskatchewan Mineral Resources Act, la Surface Rights Acquisition and Compensation Act, la Road Allowances Crown Oil Act et treize autres séries de règlements pris en application de ces lois. Les conseils et commissions comprennent l'Office national de l'énergie, la Alberta Energy Resources Conservation Board, la Alberta Petroleum Marketing Commission, la Alberta Public Utilities Board, la Alberta Surface Rights Board, la British Columbia Energy Commission, la Saskatchewan Oil and Gas Conservation Board ainsi que divers ministres, ministères et hauts fonctionnaires.



Tous ces conseils tiennent compte du rendement et des répercussions de la concurrence.

Par exemple, en vertu de l'alinéa 11 b) de la Loi sur l'Office nationale de l'énergie (S.R.C. 1970), l'Office fédéral est pleinement et exclusivement compétent pour examiner, entendre et décider toute question lorsqu'il lui apparaît que les circonstances peuvent l'obliger, dans l'intérêt public, à rendre toute ordonnance ou à donner une directive, aurotisation, et sanction ou approbation que la loi lui permet de rendre ou de donner.

De la même façon, en vertu de l'alinéa 24(1) b) de la Energy Resources Conservation Act (A.S. 1971), le Conseil de l'Alberta peut recommander au lieutenant gouverneur en conseil d'adopter les mesures qu'il considère nécessaires ou recommandables dans l'intérêt public relativement à l'exploitation, la production ... et la commercialisation des ressources énergétiques et de l'énergie.

#### Définition de "activité réglementée"

La définition de "activité réglementée" donnée au paragraphe 4.5(2) de la loi actuelle est trop étroite pour qu'il ait une application pratique puisque la plupart des conseils, en tant qu'"autorités administratives" ont des pouvoirs généraux très vastes, tel que nous venons de le démontrer, plutôt que des pouvoirs bien délimités.

Nous savons bien que la théorie économique actuelle veut que la réglementation ne soit pas efficace. Par conséquent, la réglementation sera "améliorée" ou diminuée si l'on ne fait des exceptions seulement dans les cas où l'"autorité administrative" autorise expressément l'activité qu'elle est expressément habilitée à réglementer et dont elle s'occupe expressément.

Tout cela n'a que fort peu de rapport avec les réalités de la réglementation de l'industrie du pétrole. Son expression législative entraînera non pas une réduction ou une "amélioration" de la réglementation dans ce domaine mais un sérieux affrontement entre les autorités fédérales et provinciales.

En pratique, l'administration aura beaucoup de difficulté à déterminer si une mesure proposée a été exigée expressément ou si elle doit simplement être prise pour qu'on se conforme à ce qui a été exigé expressément ou à la suite de ces exigences. Si l'administration parvient à y voir clair, elle doit ensuite déterminer si l'on peut démontrer que l'application de la loi "porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation", de la loi fédérale ou provinciale régissant les activités.

Il ne faudrait pas imposer de limites de ce genre à l'exploration et à l'exploitation de gisements de pétrole et de gaz.

Recommandations:

- A. On devrait ajouter à la loi un nouvel article excluant les activités communes d'exploration et d'exploitation du pétrole et du gaz puisque ces opérations ne sont pas incluses de façon précise dans la définition actuelle "d'activité réglementée".
- B. La définition d'activité réglementée à l'alinéa 4.5 (2) devrait être modifiée comme suit:
1. le mot "expressément" devrait être retranché de la première ligne en a) et de la deuxième ligne en b) de cette définition; .
  2. l'expression "ou est conforme aux directives émises" devrait être insérée avant le mot "par" à la deuxième ligne en a); et
  3. les mots "a expressément voulu réglementer l'activité" devraient être retranchés de la fin du sous-alinéa b).

ACTIVITÉS COMMUNES, FUSIONS ET MONOPOLESActivités communes

Dans un discours qu'il a prononcé récemment devant la Chambre de commerce de Calgary, le ministre de la Consommation et des Corporations a donné publiquement aux représentants de l'industrie pétrolière la garantie suivante:

"Nous n'avons pas l'intention de modifier les méthodes éprouvées par lesquelles les entreprises participent à des activités d'exploration communes. Je puis vous donner l'assurance que nous avons l'intention d'éviter de modifier ce système traditionnel qui, de façon générale, a bien servi les intérêts économiques du Canada."

Les vives réactions de l'industrie à la suite de la présentation du projet de loi indiquent peut-être que cette dernière croyait fermement que le ministre respecterait ses engagements.

Quiconque prend connaissance du contenu du projet de loi doit forcément conclure que presque tous les mécanismes d'activités communes actuellement en place dans l'industrie pétrolière constituent en fait ou peuvent constituer des infractions ou des mesures interdites, aux termes du projet de loi.

Il serait peut-être utile de rappeler au lecteur ce que signifie une "activité commune" dans l'industrie pétrolière.

La coutume au Canada, dictée par l'ampleur des dépenses et les risques inévitables, veut que les sociétés pétrolières partagent leur capitaux et leurs compétences techniques pour acquérir des droits sur le pétrole et le gaz naturel, ainsi que pour prospecter et mettre en valeur certains secteurs. Comme on en a discuté plus tôt sous "activité réglementée", ce partage peut



être exigé par une directive gouvernementale. La façon de le réaliser est l'"exploitation conjointe" ou "l'entreprise en participation".

La première catégorie d'exploitation conjointe recouvre ce qu'on peut abusivement appeler les "entreprises en coparticipation". Il s'agit de sociétés constituées en corporation et financées par des producteurs dans le but de mettre en valeur d'importants projets relatifs aux ressources ou au transport. On peut citer par exemple PanArctic Oils Limited, Syncrude, Cansulex, Sultran, Alberta Underground Storage Limited, TransCanada Pipelines Limited, Interprovincial Pipelines Limited et Canadian Arctic Gas Pipeline Limited. On s'en sert également pour des projets d'exploitation plus modestes comme Peace Pipeline Limited, pour des raffineries de gaz naturel et des installations connexes.

La deuxième catégorie englobe diverses formes d'associations entre entreprises non constituées en corporation, qui désirent disposer de leurs droits territoriaux et de leurs capitaux de façon à assurer avec le maximum d'efficacité l'exploration, la mise en valeur et les services connexes. En voici des exemples:

1. Le contrat d'affermage, par lequel une ou plusieurs parties (l'amodiatiaire) acceptent de forer un puits sur un terrain alors que les droits sur le pétrole et le gaz naturel sont détenus par une ou plusieurs autres parties.
2. L'accord d'exploitation commune par lequel deux ou plusieurs parties, qui détiennent conjointement des droits sur le gaz naturel et le pétrole, s'entendent pour charger une des parties (l'exploitant) de l'administration et de la direction des travaux d'exploration et de la mise en valeur des droits. Un tel accord fait normalement partie d'un contrat d'affermage.
3. Accords unitaires volontaires et obligatoires et accords d'exploitation unitaires par lesquels une ou plusieurs parties, que ce soit volontairement ou sur ordre du gouvernement qui prescrit un plan unitaire, acceptent de faire fusionner les intérêts qu'ils détiennent dans un champ de pétrole et de gaz naturel et de les intégrer de façon à mettre en valeur et à exploiter le champ conjointement de la façon la plus efficace. Une telle efficacité comporterait des procédures de conservation, la récupération secondaire et le maintien de la pression.
4. Ententes volontaires et obligatoires de mise en commun, par lesquelles les détenteurs d'intérêt en matière de pétrole et de gaz naturel "mettent en commun" ces intérêts pour pouvoir les exploiter conjointement de la façon la plus efficace possible.
5. Une vaste gamme de méthodes conjointes visant à intégrer les intérêts en richesses naturelles, les capitaux, les droits financiers et forfétaires de chaque propriétaire ou investisseur de façon à rationaliser au maximum certains projets, par exemple:

- a) accords relatifs au nombre d'acres acquis après coup,
- b) accords d'entreposage souterrain,
- c) accords sur les redevances,
- d) accords sur les prospection sismique
- e) financement des travaux de forage
- f) ententes sur les droits de préemption
- g) clauses des nations favorisées
- h) réclamations concernant les ententes sur l'utilisation du pétrole et des produits pétroliers
- i) ventes des baux et des titres de propriété des puits productifs
- j) ententes sur les achats de gaz, de pétrole brut et de produits pétroliers
- k) accords sur les raffineries de gaz et les installations connexes, et
- l) accords sur les pipelines.

Nous croyons que ces activités conjointes constituent des pratiques normales, utiles et économiquement nécessaires dans une conjoncture de concurrence croissante et stimulante. En outre, nous estimons que ce n'est que par l'entremise de ces entreprises conjointes que les sociétés indépendantes ont pu exercer une concurrence significative à l'endroit des principales sociétés multinationales qui exploitent des gisements de pétrole et de gaz naturel et sauvegarder leur production et leurs clients au Canada et dans le monde.

A l'opposé des motifs qui sous-entendent la nature et le but de ces opérations mixtes, examinons les conséquences de la réglementation de cette loi.

Elle concerne quatre aspects principaux:

1. Les "monopoles"
2. Les "fusions"
3. Les "monopoles conjoints" et les "monopoles illégaux"
4. Les "ententes criminelles"



### Les monopoles

L'article 31.72 stipule que deux ou plusieurs sociétés affiliées, même si elles ne contrôlent collectivement que 50% d'un secteur commercial donné, peuvent constituer un "monopole". Si la Commission de la concurrence (ci-dessous appelée "la Commission") découvre que le comportement de ce groupe a ou aura vraisemblablement pour effet de réduire l'activité économique par des procédés visés ou non dans cet article, les membres de ce groupe se verront imposer une ordonnance leur interdisant d'avoir un tel comportement ou les enjoignant d'agir dans un sens donné ou de se départir de leur entreprise ou de leurs actifs.

La dépossession constitue une sanction extrêmement grave pour des activités qui, par inadvertance, restreignent les activités des concurrents. Nous soutenons que la dépossession constitue une mesure inefficace qui ne devrait être employée qu'en dernier ressort. (Voir Evolution dynamique et responsabilité dans une économie de marché au Canada - Rapport Skeoch, page 148 et Osgood Hall Seminar on Combines Legislation, septembre 1976, page 179).

Le paragraphe 4 de l'article 31.72 constitue une mesure de protection de l'accusé dans les cas où ce dernier peut prouver que son comportement n'est que l'expression d'une supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique. Toutefois, comme en de maints endroits dans cette loi, l'accusé porte un fardeau dont il peut lui être impossible de se libérer, étant donné le manque de précision du libellé du paragraphe et les points de vue opposés des économistes.

### Recommandations

- A. A l'article 31.72 (1), l'expression "contrôlent sensiblement" doit être remplacé par "contrôlent" et l'article 31.72 (5) doit être supprimé afin que le terme "contrôle" recouvre sa signification normale, selon laquelle un contrôle s'exerce sur au moins 51% de l'activité concernée.
- B. La définition du terme "affilié", pour l'article 31.72, est tirée des paragraphes 12 et 13 de l'article 31.72, mais ces définitions varient de celles qui sont données pour le même terme aux paragraphes 5, 6 et 7 de l'article 31.4 et aux paragraphes 7 et 7.1 de l'article 38. Nous recommandons donc l'uniformisation, à laquelle nous pourrions peut-être parvenir en adoptant la définition du terme "affilié" contenu dans la loi sur les corporations canadiennes.
- C. Des expressions comme "ont tenté ou tentent de créer" et "a ou aura vraisemblablement pour effet", au paragraphe 2 de l'article 31.72, laissent une très grande part à la spéculation et comme une prévision de cette nature est impossible à faire et que l'on ne peut évaluer ces intentions objectivement, ces expressions doivent être supprimées.

- D. Les sous-alinéas i, ii et iii de l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 31.72 doivent être supprimés ou au moins précédés de l'adverbe "délibérément".
- E. La disposition portant sur "la réduction ou l'abandon" du monopole à l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 31.72 est trop sévère, a été jugé inutile et doit être supprimée.

### Fusion

L'article 31.71 définit les fusions et met en oeuvre des mécanismes pour les mettre au jour, les réduire et même les éliminer. La définition de "fusion" comprend l'acquisition ou la prise de contrôle par une ou plusieurs personnes de l'entreprise ou d'une partie de l'entreprise d'un concurrent.

Evidemment, si toutes les sociétés pétrolières sont considérées comme des "concurrentes" pour les autres et leurs exploitations de pétrole et de gaz comme leurs "entreprises", alors toute entente d'activités ou d'exploitation communes que nous avons décrite précédemment dans ce mémoire peut être qualifiée de "fusion".

Dans le Bill C-256 de 1971, les genres de contrats décrits ci-dessus étaient inclus dans la définition "d'accord de spécialisation". Divers mémoires en avaient fait mention à l'époque et la chose avait été corrigée dans la Loi. Nous croyons que c'est par inadvertance qu'ils sont maintenant définis comme des ententes de fusion.

Quelles restrictions sont imposées à ces "fusions"? En vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 31.71, si la fusion "entraîne ou est susceptible d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle" (paragraphe 2) en matière de sources d'approvisionnement d'un commerce (alinéa b) du paragraphe 2) ou en matière de débouchés d'un commerce (alinéa c) du paragraphe 2), la Commission peut rendre une ordonnance enjoignant de dissoudre la fusion ou d'en liquider les actifs (paragraphe 3).

Il est bien évident qu'une exploitation pétrolière commune est non seulement une "fusion" aux termes de cet article, mais qu'elle contrôle nécessairement "les sources d'approvisionnement" et les "débouchés" en vertu de cet accord "d'union", de "mise en commun" ou "d'exploitation commune". En outre, l'entente conclue entre ceux qui seraient autrement considérés comme des concurrents doit nécessairement réduire la concurrence qu'ils se livrent.

Les cinq dernières lignes du paragraphe 2 portant sur les "fusions horizontales" et sur les "personnes parties à la fusion et à celles qui leur sont affiliées plus de 20% d'un marché" causent une grande confusion. Ce "marché" couvre-t-il le marché canadien pour ce produit de base ou visé-t-il un certain volume pour une certaine région ou un certain consommateur?



Le paragraphe 5 de l'article 31.71 prévoit des cas où une ordonnance de dissolution d'une fusion ne serait pas émise. L'accusé peut être exempté de l'application de l'ordonnance s'il peut établir que l'opération (la fusion) accroîtra sensiblement l'efficacité en réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressources qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens". Nous supposons que les entrepreneurs peuvent facilement établir qu'il est possible de réaliser des économies de ressources, puisque l'économie d'énergie est un objectif primordial et une conséquence des exploitations pétrolières communes. Toutefois, le paragraphe prévoit qu'il faut établir, à la satisfaction de la Commission, que l'opération a accru ou peut vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité, et que les économies de ressource ne peuvent être obtenues par d'autres moyens. Nous soutenons que l'accusé est accablé par l'obligation d'essayer toutes les autres approches possibles et de démontrer ensuite une proposition négative.

Pourquoi, dans tous les cas d'affermage ou d'unités d'exploitation, c'est-à-dire les transactions effectuées littéralement au jour le jour, dans le cas des autres contrats mentionnés, serait-il nécessaire d'étudier s'ils sont touchés par le paragraphe 2 ou s'ils y échappent en raison du contenu des paragraphes 4 ou 5? Les problèmes et les retards liés à la prospection, au transport, au traitement et à l'entreposage du pétrole et du gaz naturel sont bien évidents. Le problème n'est pas que ces contrats ne visent pas à constituer des fusions qui doivent être interdites, mais qu'ils ne doivent pas être des ententes de fusion, par définition. Évidemment, nous faisons confiance au Ministre qui nous a rassuré sur ses intentions, mais la Commission interprétera le libellé, et l'incertitude et l'inquiétude demeureront.

Si la formulation proposée dans le rapport Skeoch avait été adoptée, une certaine incertitude demeurerait, mais la mise en danger des exploitations communes normales aurait été moins probable.

#### Recommandations:

- A. D'abord et avant tout, il faut précisément exempter de l'application de l'article 31.71 les entreprises communes de prospection, de production, d'entreposage et de transport dans les industries d'approvisionnement, les entreprises communes normales et nécessaires pour l'exploitation sur le terrain.
- B. La définition de "fusion" au paragraphe 1 de l'article 31.71 doit expressément exposer ce que les économistes et les hommes d'affaire entendent par fusion: soit l'acquisition du contrôle de l'entreprise d'un concurrent, d'un client ou d'un fournisseur, par voie d'achat d'actions. Par conséquent, il faut supprimer de ce paragraphe les expressions "prise de contrôle" et, dans la version anglaise, "or interest in" et "or any part of".

- C. Les expressions "ou sont susceptibles d'entraîner une réduction" et "potentielles" doivent être supprimées, ainsi que tout l'alinéa 31.71 (2) d)
- D. L'article 31.73 (3) confère à la Commission le pouvoir de dissoudre la fusion ou d'en faire liquider les éléments d'actif. Comme nous l'avons déjà dit dans ce mémoire, une telle mesure de confiscation pourrait donner lieu à de graves injustices et la menace qu'elle fait planer sur les entrepreneurs pourrait les empêcher de procéder à une mise en valeur concurrentielle bien légitime. Il faut donc procéder au retrait de ce pouvoir.
- E. L'article 31.71 (4) énumère les éléments que la Commission peut considérer en évaluant la "fusion". La plupart ne peuvent être établis objectivement. Selon deux de ces éléments, soit ceux des alinéas f) et g), la Commission doit procéder à la révision des précédentes fusions réalisées par l'accusé, qui à l'époque était faites en toute bonne foi mais pourraient rétroactivement correspondre à ce que la loi définit comme une fusion ou un comportement anti-concurrentiel. Seuls les alinéas m) et n) ont un aspect positif, sont objectifs et utiles à la Commission dans son travail d'évaluation de la défense de l'accusé, en vertu du paragraphe 5. Par conséquent, nous recommandons que seuls les alinéas m) et n) du paragraphe 4 demeurent.
- F. Au paragraphe 31.71 (5), le fait d'accorder à l'accusé une occasion de montrer que l'opération a accru ou peut accroître l'efficacité est un élément positif. Cependant, le terme "vraisemblablement" ainsi que tout le membre de phrase qui suit le terme "efficacité" doivent être supprimés.
- G. Si cet article doit demeurer, le monde des affaires devrait bénéficier d'un règlement anticipé ou recevoir une lettre où l'on s'engage à ne pas prendre de mesures pour déterminer le statut des "fusions" éventuelles; il faudrait également fixer une échéance raisonnable au-delà de laquelle la Commission ne pourrait les réviser les "fusions" déjà constituées ni émettre d'ordonnance à leur rencontre.

#### Monopole conjoint et monopole illégal

Nous avons combiné ces deux sujets parce qu'ils offrent un exemple classique du système de poursuites à deux niveaux de la loi; pour toute activité que l'Administration considère illégale, il a le choix entre un recours civil et un recours criminel, et choisira vraisemblablement celui qui impose la preuve la plus simple.

Si "un petit nombre de personnes, qui ne sont pas toutes affiliées entre elles ... parviennent à contrôler sensiblement ... la catégorie ... d'entreprises ... en adoptant des orientations parallèles ou des comportements semblables qui ... ont pour effet de a) restreindre l'accès .. b) et d'interdire l'accès aux sources d'approvisionnement ... c) d'éliminer un concurrent ... d) de forcer



directement ou indirectement un concurrent ... ou e) (autrement) réduire l'activité économique", cette situation est considérée comme un "monopole conjoint" en vertu du paragraphe 31.73 (1). D'autre part, si "une ou plusieurs personnes contrôlent sensiblement ... la catégorie ... d'entreprises" (paragraphe 33 (1)) et "est ou sont parties intéressées ou sciemment aident" (paragraphe 33 (4)) à la formation d'un monopole et si elles "exploitent ... ou sont susceptibles d'exploiter, ... au détriment de l'intérêt des consommateurs, des producteurs, d'autres personnes ou du public en général", cette dernière situation est assimilée à un "monopole illégal" en vertu du paragraphe 33 (2).

La sanction frappant un "monopole conjoint" peut être une ordonnance de la Commission interdisant l'activité visée, enjoignant de prendre les mesures pour remédier aux effets d'une telle activité ou de dissoudre le "monopole conjoint" ou de se départir de la partie de l'entreprise impliquée dans cette activité.

Chaque personne impliquée dans un "monopole illégal" est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans.

Nous nous trouvons donc en présence d'une activité qui pourrait tomber sous le coup de l'un ou l'autre de ces articles et d'une série de sanctions concomitantes, toutes deux très sévères.

Il faut faire observer que, lorsque l'Administrateur accuse des personnes de "fusion" ou de "monopole conjoint", il ne peut en même temps engager une poursuite pour "monopole illégal" (paragraphe 31.73(4) et 33(6)). L'Administrateur peut toutefois en conclure qu'il lui est plus difficile de trouver des preuves répondant aux sept critères définissant un "monopole conjoint", que de simplement alléguer que le coupable faisait partie d'un groupe susceptible d'agir contre l'intérêt des consommateurs et que, par conséquent, il pourra intenter des poursuites pour "monopole illégal".

Nous nous soucions de ce qu'il serait extrêmement difficile pour toute entreprise conjointe, comme celle décrite antérieurement, de passer au travers les mailles d'un si large filet.

De plus, la "concomitance" ou les "comportements semblables", que le projet de loi a en horreur, peuvent être économiquement nécessaires pour une petite société indépendante donnée. Quand une industrie est dominée par de grandes sociétés multinationales qui contrôlent les prix, et que l'une d'elle hausse ses prix pour conserver sa marge de profit sur les investissements, les petites sociétés, dont les marges de profit peuvent être moins importantes, mais qui doivent faire face à la même augmentation des coûts, n'hésitent pas à élever leur prix d'une façon correspondante. Elles seraient, autrement, engagées dans une guerre des prix, sans aucun espoir de survie. Une grande partie de la prétendue "concomitance" dans l'industrie du pétrole, provient, bien entendu, de directives et d'arrangements du gouvernement.

#### Recommandations: Article 31.73:

- A. Il faudrait supprimer complètement cet article ou bien, comme autre solution les activités conjointes de prospection, de production, d'entreposage et de transport des industries de matière première devraient pouvoir être soustraites des dispositions de l'article 31.73.
- B. Si l'article est maintenu sans exemption, il faudrait alors y insérer une disposition d'intention et de connaissance délibérées", en modifiant l'article comme suit:
  - (i) supprimer le paragraphe 31.73 (3); (ii) modifier 31.73(1) en supprimant l'expression "en adoptant des orientations parallèles ou des comportements semblables qui ont pour effet"; (iii) ajouter le mot "délibérément" au début des alinéas (a), (b), et (c); et (iv) supprimer les alinéas (d), (e), et (f) comme échappant à toute détermination objective.

#### Article 33

- A. Le "contrôle sensible" dont il est question au paragraphe 33(1) n'est pas défini et devrait tout simplement être remplacé par le mot "contrôle".



- B. Au paragraphe 33(2) on devrait supprimer les mots "ou sont susceptibles de l'être".
- C. Au paragraphe 33(4) on devrait supprimer les mots "est partie intéressée ou contribue, ou".

#### Autre correctif civil

Le paragraphe 31.6 permet à la Commission d'intervenir et d'interdire à une société canadienne de mettre en application une règle de droit ou directive d'un autre pays que le Canada si la mise en application nuit ou pourrait nuire à la concurrence au Canada, à l'efficacité de l'industrie canadienne, au commerce extérieur du Canada ou par ailleurs limite le commerce au Canada ou lui cause préjudice.

Le présent article ne peut pas être mis en application si des poursuites pénales ont été intentées contre la même activité au terme du paragraphe 32.1 (Nous sommes d'avis, en passant, que la référence croisée de la loi, à l'alinéa 31.6 (2) au paragraphe 32.1 constituerait en fait une référence au paragraphe 32.11 qui semble être la contrepartie presque exacte du paragraphe 31.6).

Il peut être utile ici, d'examiner conjointement le paragraphe 31.6 et le paragraphe 32.11 qui constitue sa contrepartie dans le domaine criminel.

Ces articles présentent deux difficultés. Tout d'abord, la corporation ou l'agent au Canada qui reçoit les directives ou obéit à la loi étrangère est peu susceptible d'être au courant des détails ou des objectifs des complots, associations d'intérêts ou activités anticoncurrentielles qui sont dirigés de l'extérieur du Canada. En second lieu, les répercussions néfastes qui sont répertoriées dans les articles sont libellées de façon tellement vague qu'il est pratiquement impossible pour la personne qui reçoit les directives ou qui répond à la loi étrangère de déterminer si ces articles s'appliquent.

L'article 31.74 permet à la Commission d'ordonner la révocation d'un brevet ou la radiation de l'enregistrement d'une marque de commerce, d'un droit d'auteur ou d'un dessin industriel, de les déclarer inexécutoires ou d'en restreindre l'utilisation, si le titulaire utilise un droit d'une façon qui nuit ou est susceptible de nuire à la concurrence.

Nous devons souligner que l'article 67 de la Loi sur les brevets autorise déjà le procureur général à demander au Commissaire aux brevets la révocation ou l'octroi de droit à d'autres postulants si le titulaire a déjà abusé de ses droits. En outre, les complots en vue d'utiliser des brevets pour restreindre la concurrence, ont déjà fait l'objet de poursuites en vertu de dispositions concernant la conspiration criminelle, à l'article 32.

#### Recommandations:

- A. La réaction des sociétés canadiennes à l'égard des lois étrangères et des directives étrangères constitue une question d'une importance si fondamentale en matière de souveraineté canadienne que l'on doit procéder à une étude complémentaire et établir une loi distincte. Toutefois, si ces articles demeurent, on devrait pour le moins en ce qui concerne les répercussions nuisibles sur la concurrence, modifier les termes, "considérable" ou "important", anglais "indue", "substantial" et "material" ainsi que leurs traductions dans le texte français.

En outre, la connaissance délibérée doit être une condition de poursuite. Les mots "qu'un administrateur ou un dirigeant de la corporation au Canada soit ou non au courant du complot, de l'association d'intérêts; de l'accord ou de l'arrangement" devraient donc être supprimés du paragraphe 32.11(1).

- B. Nous recommandons que la suppression de l'article 31.74 en faveur des sanctions criminelles qui existent dans la loi actuelle et des sanctions applicables en vertu d'autres lois concernant précisément les brevets, permis et tous les autres titres de propriété industriels et intellectuels. La Commission ne devrait tout au moins pouvoir intervenir que lorsqu'il y a preuve d'ingérence. Les mots "sont susceptibles de" devraient donc être supprimés.

### Sanctions criminelles

Nous souhaitons faire des commentaires et des recommandations sur la nature des infractions et la gravité des pénalisations. Tant que les infractions feront l'objet d'un procès et que les peines seront imposées par une cour supérieure de compétence criminelle, nous sommes convaincus que l'accusé bénéficiera de la protection normale de "l'application régulière de la loi" nous n'avons donc aucun commentaire à faire à ce sujet.

Le but des sanctions criminelles devraient être la prévention et cela s'applique à toutes les dispositions de droit criminel. Donc:

1. L'acte criminel devrait être imputé seulement à ceux qui savent qu'ils commettent volontairement un acte interdit et ce, avec l'autorité ou le pouvoir d'effectuer le tort que l'interdiction a pour but de prévenir, et
2. La peine devrait être assez sévère pour décourager tout récidivisme et servir d'intimidation aux autres, sans pour cela, rendre insolvable ou expulser en permanence l'accusé du marché.

L'article 32 a, depuis toujours, punit les restrictions "excessives" à la concurrence. Ce mot a servi de fondement aux juges et constitue une protection pour l'innocent. Le mot apparaît encore au paragraphe 32(1) décrivant l'infraction mais le paragraphe 32(1.1) supprime presque entièrement la signification du mot "excessivement" en n'obligeant pas le plaignant à faire la preuve.

Les paragraphes 32(2) à 32(4) inclusivement et les paragraphes 32(5.1) et (6) excluent une gamme d'activités de poursuites, mais il revient à l'accusé de prouver que ces exemptions s'appliquent de son cas. Une rapide lecture démontre que la rédaction vague du paragraphe rend sa tâche extrêmement difficile.

La peine d'un million de dollars ou de cinq ans d'emprisonnement n'est pas nécessairement proportionnelle au tort fait ou à la possibilité pour l'accusé de payer. En effet, la menace d'une telle peine peut faire hésiter un juge équitable à rendre un verdict de culpabilité.



Recommandations:

- A. L'article 32 devrait imposer une amende plus réaliste dans l'article 32(1), par exemple deux ans d'emprisonnement et une amende de \$250,000 ou représentant un pourcentage du capital d'exploitation de la société.
- B. Il faudrait réglementer les "abus" en supprimant le paragraphe 32.1(1).
- C. Dans le paragraphe 32(5) il faudrait supprimer partout l'expression "semble devoir".

La modification introduisant le nouvel article 32.1, au sujet des importations et des exportations, supprime le renvoi de l'ancienne loi à l'article 32 ainsi que la notion des "abus" dans l'article 32 et prévoit un emprisonnement de cinq ans. Les délits individuels mentionnés dans les articles 32.1 a) et 32.1 b) sont discutables, car ils sont absolus et ne comportent aucune précision quant au degré de restriction. De plus, nous protestons violemment contre le caractère anonyme du délit mentionné à l'article 32.1 c), qui consiste à "entraver la concurrence au Canada par des moyens autres que ceux qui sont visés aux alinéas a) et b)". Il semble même impossible de savoir si l'on enfreint la loi aux termes de l'article 32.1 c) afin de préparer sa défense.

Enfin, dans l'article 32.1, du point de vue statistique, il peut être extrêmement difficile pour un accusé de démontrer, aux termes du paragraphe 32.1(4), que lui ou son groupe n'assure pas 50% ou plus de la production ou de la fourniture. Etant donné que l'avocat dispose d'un personnel assez considérable, qu'il a le droit de recourir au service de techniciens ou de spécialistes et qu'il a accès à tous les dossiers de l'accusé, aux termes des articles 10, 10.2, 11, 17 et 18, il lui incombe de démontrer que la part du marché est supérieure à 50%.

Nous proposons que l'article 32 porte également sur les collusions entre les Canadiens et les étrangers et que, par souci de clarté, un paragraphe soit ajouté au sujet des complots avec des étrangers sur les exportations du Canada. L'article 32.1 pourrait donc être entièrement supprimé.

Recommandations:

- A. Supprimer l'article 32.1;
- B. A défaut de cette suppression:
  - (1) insérer "indûment" avant le mot "restreindre" dans 32.1(a) et (b);
  - (2) supprimer 32.1(1)(c); et
  - (3) à l'article 32.1(4) remplacer "qui établisse à la satisfaction de la Cour qu'elle n'assure pas" à moins que l'avocat n'établisse à la satisfaction de la Cour que les paragraphes (1) et (2) s'appliquent et que le paragraphe (3) ne s'applique pas et que la ou (les) personne(s) accusé(es)."

L'article 34 introduit deux notions pratiquement indéfinissables "clients qui se font concurrence" et "prix anormalement bas". L'alinéa 34(1) a) rappelle la règle du "pifomètre" avec l'expression "à sa connaissance"; mais il exige du vendeur une parfaite lucidité afin de pouvoir identifier les personnes à qui est destiné l'achat ou pour savoir qu'"une personne agissant au nom d'autres personnes dont l'une au moins est un concurrent du client". Malheureusement, l'expression "à sa connaissance" ne figure pas aux articles 34(1) b) et 34(1) c) bien qu'il faille appliquer la même règle.

En ce qui concerne le fait injuste d'accorder un escompte, l'article 34(2) fait double emploi avec l'article 31.77 (qui permet des escomptes sur des articles achetés en grande quantité, en raison de la réduction des frais) et avec l'article 35. Il faudrait résumer ces trois dispositions en une directive pratique portant sur l'aspect légale et l'aspect illégale de la pratique de l'escompte.

#### Recommandations

- A. Insérer l'expression "à sa connaissance" au début de 34(1) b) et 34(1) c).
- B. Dans l'article 34(1) a), supprimer la partie commençant par "et une personne" et allant jusqu'à la fin de l'alinéa.
- C. Dans l'article 34 (1) c) supprimer "anormalement bas, cette politique ayant pour effet ou tendance de "et remplacer par "cette politique ayant pour effet de".
- D. Regrouper toutes les dispositions relatives à l'escompte et autoriser l'escompte si les frais le justifient.

Enfin, la dernière disposition de la Partie V, l'article 39, est une déclaration pieuse, selon laquelle rien dans la Partie V n'abroge les droits civils du quiconque. A notre avis, l'accusé ne se trouve pas protégé pour autant, mais il s'agit plutôt d'assurer les éventuels plaignants qu'ils pourront retirer un certain avantage de leur conflit.

#### ENQUÊTE ET APPLICATION

Nous pensons que les points qui suivent peuvent se regrouper facilement sous les rubriques suivantes:

- 1. Le cabinet et les pouvoirs de l'avocat ainsi que les pouvoirs et la composition du conseil.
- 2. Applications aux termes de la Partie IV, remède spécial.
- 3. Actions civiles présentées individuellement ou collectivement et substitut.

#### L'avocat

Le directeur de l'Enquête et de la Recherche, prédécesseur de l'avocat, disposait toujours d'un pouvoir considérable. La loi lui confère un pouvoir tel qu'il a le droit de regard sur les problèmes

des autres ministères, conseils et organismes du gouvernement et que, dans certains cas, les décisions de ces organismes au sujet des questions de grande envergure peuvent n'avoir aucune valeur jusqu'à nouvel ordre.

Il est évident que l'incertitude règne quant à l'issue du problème. En effet, étant donné les grosses sommes en jeu, on peut s'attendre à juste titre, que les personnes dont les affaires sont réglementées par des offices et organismes compétents hésitent à se lancer dans des projets légaux, car ils ne savent pas quand ils pourront obtenir l'autorisation ou même s'ils pourront l'obtenir.

Selon un vieux dicton, il ne faudrait pas retarder la justice. Il en va de même pour les décisions administratives. Leurs effets sont aujourd'hui innombrables. Il est essentiel que les personnes désireuses de commencer une oeuvre sachent dans un délai raisonnable si elles ont le droit de mener à bien leur entreprise. Retard peut signifier refus.

Le principe de la concurrence à tout prix et en tout cas remis en question.

De plus, nous pensons que certains des pouvoirs dont dispose l'administrateur sont simplement injustes envers les personnes qui ont fait l'objet d'une enquête, qui n'ont pas été déclarées coupables et contre qui aucune mesure n'a été prise.

#### Autres conseils

Aux termes des alinéas a), b), c) et d) de l'article 4.6(1), tout conseil fédéral, etc., qui peut fixer, autoriser ou contrôler (a) les prix, les honoraires ou les taux, (b) les conditions d'admissibilité à un commerce, une industrie ou une profession, (c) fixer ou autoriser les fusions, ou (d) fixer, autoriser ou contrôler la quantité des produits fournis, doit, si possible, exercer ses pouvoirs afin de restreindre le moins possible le jeu de la concurrence. Aux termes du paragraphe 4.6(2), l'administrateur peut recourir à l'article 27.1 pour en appeler de cette décision, la réviser, l'interdire ou la supprimer, sous prétexte que le conseil, etc. n'a pas exercé ses pouvoirs.

- (a) Les sous-alinéas (1)(b) et (c) s'appliqueraient, entre autres, à l'Agence d'examen de l'investissement étranger, (bien que ce soit précisé dans les paragraphes 9 à 11 de l'article 31.71); l'alinéa 1b), à l'Office national de l'énergie et l'alinéa 1b) de l'Office de répartition des approvisionnements en énergie, en cas d'urgence et à l'Office national de l'énergie. Nous proposons que ces organismes usent de leur pouvoir dans les secteurs où il n'existe pas une grande concurrence ou lorsque celle-ci constitue l'une des nombreuses questions à étudier.
- (b) Si, par exemple, aux termes de la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie (S.C. 1973 (première session) C. 52), le gouvernement en conseil décide de décréter des mesures d'urgence au sujet de la pénurie d'énergie, que la Chambre des communes et le Sénat sont d'accord et que l'Office de répartition des approvisionnements en énergie met en oeuvre un programme obligatoire de répartition, l'administrateur aurait-il le droit d'intervenir et serait-il possible d'entamer des poursuites judiciaires aux termes de l'article 38.1.? Nous proposons que non, mais le paragraphe 4.5(1)



ne renvoie pas à l'article 4.6 ou 38.1 si bien qu'une "activité réglementée" ne se justifie pas, bien que tout programme de répartition obligatoire devrait traiter de la livraison qui fait l'objet de l'article 38.1. Le paragraphe 4.5(1) ne renvoie pas à l'article 31.1 ou 39.1. Étant donné que l'article 38.1 figure dans la Partie 5, qui n'est pas non plus mentionnée dans le paragraphe 4.5(1), il est possible de causer des dommages à titre individuel ou collectif.

- (c) Lorsque l'administrateur intervient aux termes de l'article 27.1, il dispose de tout le temps nécessaire pour étudier la question ou pour prendre les mesures qui relèvent de sa compétence. Cette situation provoquera un certain retard et un climat d'incertitude.

Étant donné la pléthore des offices, commissions et organismes fédéraux, le cas mentionné à la rubrique (b) ci-dessus ne constitue qu'un exemple entre bien d'autres. Il convient de ne pas généraliser.

Aux termes de l'article 27.1(1), l'avocat peut intervenir dans le cas de toutes les questions dont est saisi un office fédéral, pour présenter des observations relatives à "l'un des objectifs essentiels du pouvoir public du Canada", qui consiste, entre autres, à favoriser "l'affectation et l'utilisation des ressources de la société". Ces fonctions dépassent le cadre de la concurrence et confère à l'avocat le rôle d'économiste officiel ayant droit de regard sur bien d'autres questions.

Il faut étudier l'article 27.1(1) en tenant compte des paragraphes (9) à (11) de l'article 31.71, qui mentionnent précisément l'Agence créée aux termes de la loi sur l'examen de l'investissement étranger. Non seulement ces paragraphes autorisent l'avocat à présenter des observations, mais voici ce que stipule également le paragraphe (11): "La preuve qu'un investissement a été autorisé par le Gouverneur en conseil, est censé l'avoir été ou a été refusé, et qui est recevable dans les procédures fondées sur la présente Loi."

Aux termes de l'article 12(1) de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, le gouverneur en conseil doit étudier la recommandation et le résumé du Ministre et, "lorsqu'il conclut, compte tenu des facteurs énumérés au paragraphe 2(2), que cet investissement apporte ou est susceptible d'apporter des avantages appréciables au Canada", il autorise l'investissement; par contre, lorsqu'il n'arrive pas à cette conclusion, il ne l'autorise pas.

Aux termes de l'article 2(2) (d), le gouverneur en conseil doit également tenir compte de "l'effet de l'acquisition ou de la création sur la concurrence dans une ou plusieurs industries du Canada".

Selon l'article 5(3) de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, le directeur de l'Enquête et de la Recherche, ou l'administrateur, pouvait probablement intenter un procès contre les parties qui procèdent à un achat. Mais nous avons espéré que rien de tel ne se produirait. Nous avons maintenant quelques doutes.

Le Cabinet propose; l'avocat dispose.

#### Droit de l'interrogatoire contradictoire

L'article 27.1 ainsi que les paragraphes (9) à (11) de l'article 31.71 ne précisent pas si les autres parties auront le droit de mettre sur la sellette les témoins de l'avocat ou bien rejeter ses arguments. Il faudrait apporter des précisions.

Privilège du secret professionnel

La question du privilège du secret professionnel nécessite un examen attentif des paragraphes 1) et 2) de l'article 10.1 et du paragraphe 7) de l'article 10.2.

Paragraphe 1) de l'article 10.1: quand la personne qui semble avoir la responsabilité du document, invoque le privilège du secret professionnel, l'Administrateur, "ou son représentant dûment autorisé, peut "placer le livre, la pièce ou tout autre support d'information dans une enveloppe scellée qu'il confie à un autre fonctionnaire de la Cour fédérale du Canada ou d'une cour supérieure de la province où la chose a été trouvée, à un shérif ou à une personne choisie d'un commun accord.

Paragraphe 2) de l'article 10.1: si l'Administrateur, ou la personne qui détenait le document lors de sa saisie, présente une requête dans les dix jours de la mise sous garde du document, un juge "siégeant à huit clos" peut se prononcer sur le caractère confidentiel du document. A défaut de présentation d'une telle requête dans les dix jours de la mise sous garde du document, un juge "doit, sur requête ex parte" présentée par l'Administrateur ou en son nom, ordonner la remise du document ou de la chose à l'Administrateur. Si la Cour fédérale du Canada doit assurer la garde d'un document qui a été saisi à Calgary, un délai de dix jours est insuffisant pour qu'une requête soit présentée à Ottawa.

Selon le paragraphe 7) de l'article 10.2, l'article 10.1, concernant le privilège du secret professionnel, s'applique aux informathèques, aux codes d'accès, aux étapes à suivre pour extraire des données et à d'autres éléments mentionnés à l'article 10.2.

Nous constatons que, bien que le fait ne soit pas nouveau en ce qui concerne les documents, ces derniers ainsi que le matériel d'ordinateur peuvent, en vertu de l'article 10, être saisis dans "tout local" où l'Administrateur "croit qu'il peut exister des preuves".

Nous reconnaissons d'une part que le fait d'invoquer le privilège du secret professionnel peut gêner le travail des enquêteurs, mais soutenons d'autre part que ce privilège constitue une protection essentielle et ne doit pas être affaibli pour plus de commodité.

Les clients se verront empêchés de demander des avis juridiques écrits pour connaître leur statut en regard de la loi en général ou concernant une situation particulière, parce que le caractère secret de la communication peut être facilement violé du fait que a) aucune "personne qui semble en avoir la responsabilité" ne se trouvait dans le local concerné, qui n'est pas nécessairement celui de la société sur laquelle porte l'enquête; b) une requête n'est pas présentée dans ce bref délai de dix jours; c) le juge à qui la requête a été présentée peut ne pas se prononcer sur la question.

En aucun cas, le privilège du secret professionnel ne doit être bafoué parce que personne ne se trouvait sur place pour l'invoquer ou parce que le délai autorisé s'est écoulé.

Ordinateurs - Renseignements confidentiels.

L'article 10.2 prévoit que quiconque fait stocker des données dans une informathèque doit conserver des registres sur la procédure à suivre pour les en extraire.

Le libellé des paragraphes 5 et 6 est le même que celui qui porte sur les documents écrits, mais va encore plus loin. De nombreux milieux ont manifesté leur inquiétude devant le fait que des renseignements d'un caractère privé peuvent être obtenus par ceux qui ont accès à ces ordinateurs. Les renseignements qu'il faut garder peuvent livrer accès à des ordinateurs autres que ceux de la personne qui garde ces registres de renseignements. Lorsqu'il s'agit d'ordinateurs, il est beaucoup plus à craindre que des renseignements n'ayant rien à voir avec une enquête et concernant des personnes autres que celles qui font l'objet d'une enquête tombent dans des mains douteuses; lorsqu'il s'agit de livres et de documents, le risque est beaucoup moins grand.

Comme les ordinateurs peuvent se situer n'importe où, la loi donne au droit canadien une portée extra-territoriale et ce, dans un domaine très délicat. Nous croyons que cette approche généraliste est inappropriée.

Le paragraphe 11(1) permet à l'Administrateur et aux "personnes qu'il autorise" d'inspecter tout document obtenu. Quoi qu'il en soit, compte tenu de la nature des programmes informatiques et des renseignements qu'ils donnent sur la façon de recourir à d'autres ordinateurs, le nombre de personnes investies du pouvoir d'inspecter ces documents devrait être limité. Plus un ministère ou une direction s'accroît, plus grand est le risque que des renseignements confidentiels, en rapport ou non avec une enquête, ne soient connus de personnes trop nombreuses.

Remise des documents

Le paragraphe 18(1) devrait prévoir que le texte original, et non une copie dudit texte, sera remis à la personne qui le détenait. De nombreux originaux sont essentiels à des fins juridiques ou autres.

En ce qui concerne le paragraphe 18(2), les copies de documents écrits et, dans la mesure du possible, les "choses" devraient être remises à leur propriétaire dans les plus brefs délais ou, au plus tard, le septième jour ouvrable suivant la prise de possession. Beaucoup de ces pièces seront des livres, des documents, etc., dont le propriétaire, qui peut très bien ne pas faire l'objet d'une enquête, peut avoir besoin pour son travail.

Recommandations:

A. D'une façon générale, l'Administrateur ne devrait pas pouvoir contester ou empêcher de quelque façon toute transaction approuvée par un conseil fédéral, une commission ou autre organisme. Il devrait avoir le droit de comparaître devant tout office, commission ou organisme qui tient compte notamment de la concurrence dans la prise de ses décisions afin d'exposer sa cause, mais il pourrait aussi faire l'objet d'un contre-interrogatoire et ses arguments pourraient être réfutés.

B. La formulation très vague du paragraphe 4.6(1) devrait être modifiée à cause du très grand nombre de conseils fédéraux, de commissions et d'autres



organismes et à cause de la portée et de la complexité des questions qu'ils étudient. L'exception prévue au paragraphe 4.6(2) permettant à l'Administrateur d'en appeler de leurs décisions devrait être annulée. La concurrence ne devrait pas jouer un rôle exagéré dans la prise de ces décisions.

C. Les paragraphes 27.1 et 31.71(9)(10) et (11) sont des cas spéciaux d'application de la recommandation A susmentionnée et le droit d'intervention d'un Administrateur, prévu à l'article 27.1, devrait en outre être limité aux seuls cas de concurrence. Le paragraphe 5(3) de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger devrait être abrogé ou réécrit afin de prévoir précisément l'exclusion de la Loi sur la concurrence. Il est absurde de permettre à l'Administrateur de contester, par l'intermédiaire de la Commission, les décisions du gouverneur en conseil.

C. On ne devrait pas toucher au privilège du secret professionnel, même si cela peut causer des ennuis à ceux qui sont chargés d'appliquer la loi. Il conviendrait de supprimer l'article 10.1, ou du moins, de le modifier de manière à ce que:

- a) l'expiration du délai ne mette pas fin au privilège et
- b) toute personne autorisée à invoquer le privilège en question ait le droit d'être présente en tout temps, ce qui suppose l'envoi d'un avis suffisant, et que tout ce qui doit être scellé du fait qu'on a invoqué le privilège du secret professionnel, le soit immédiatement en présence de ladite personne,
- c) la cour soit tenue de régler ce privilège, et
- d) le paquet scellé soit confié à la garde d'une cour supérieure de la province dans laquelle ledit document a été scellé ou à la Cour fédérale du Canada, si le paquet est scellé à une distance raisonnable d'Ottawa, mais à aucun autre organisme ou agent.

E. Les articles 10.2 et 11 devraient en être modifiés de manière à assurer qu'on ne diffuse pas trop largement les documents dits confidentiels, ni les codes donnant accès à un ordinateur ou à un ensemble d'ordinateurs, de manière à ce que la loi canadienne n'acquière aucune incidence extra-territoriale.

F. Les paragraphes 18(1) et (2) devraient également être modifiés de manière à prévoir la remise des documents originaux et l'envoi, aussitôt que possible, de copies certifiées de tous les documents écrits et, dans la mesure du possible, de toutes les "choses" dont a pris possession l'Administrateur ou son représentant.

#### Commission ou tribunal

Nous croyons que la Loi vise plus que la concurrence, comme nous l'avons dit ailleurs. Néanmoins, nous estimons que les tribunaux du Canada sont les plus compétents pour statuer équitablement sur ces questions.

La création, par le gouvernement, d'une autre Commission investie de pouvoirs considérables serait inévitablement accueillie avec beaucoup de réticence. La Commission est conçue de façon telle qu'elle est appelée à tomber sous l'influence de l'Administrateur. Il a été proposé que ses membres se remplacent par roulement. L'Administrateur est un haut fonctionnaire qui, étant donné la nature de ses fonctions, doit bien posséder le sujet sur lequel il est appelé à se prononcer, doit avoir un personnel considérable à sa disposition et avoir accès aux ressources d'autres organismes du gouvernement. C'est pourquoi il ne fait

aucun doute que les décisions de l'Administrateur auront beaucoup plus d'influence sur la Commission qu'elles n'en auraient sur un tribunal. Nous affirmons donc que les pouvoirs considérables attribués à la Commission et qui ressemblent, à plusieurs égards, à ceux d'une cour supérieure et devraient être exercés que par tel tribunal.

### Composition

Si l'on décide de créer une telle Commission, il devra s'agir d'un organisme solide et indépendant doté d'une grande expérience et des connaissances requises pour trancher les questions sur lesquelles elle sera appelée à statuer, capable d'examiner toutes les preuves et les arguments dont elle sera saisie et de prendre de véritables décisions juridiques. Nous croyons fermement qu'on ne peut raisonnablement pas s'attendre à ce qu'une telle Commission se comporte ainsi, si elle est organisée comme le prévoit la Loi.

Les alinéas 16(1)a) et b) stipulent que la Commission est composée de cinq à sept membres permanents et d'au plus cinq membres adjoints. Les paragraphes 16(6) et (7) stipulent que la durée du mandat d'un membre permanent ne peut dépasser dix ans et que celle d'un membre adjoint ne peut dépasser trois ans.

En vertu du paragraphe 16(2), "au moins un membre permanent de la Commission doit être une personne recevant un traitement ou une pension en vertu de la Loi sur les juges, ou un avocat inscrit au barreau d'une province depuis au moins dix ans." En vertu du paragraphe 16(3), le membre juriste ne sera pas nécessairement le président de la Commission. En vertu de l'article 16.2, le quorum de la Commission est constitué de trois membres, tandis qu'en vertu de l'article 16.5, le président peut désigner trois membres ou plus pour former un comité qui peut, dans une affaire donnée, exercer tous les pouvoirs de la Commission. Aucune qualification n'est requise pour les autres membres de la Commission.

Bien que cette composition ne soit pas semblable à celle d'une cour supérieure d'archives, elle en aura néanmoins les mêmes pouvoirs. Ceci est contraire aux recommandations figurant à la page 293 du rapport Skeoch qui, à notre avis, n'étaient pas assez rigoureuses. Une Commission qui peut émettre des injonctions, ordonner la disposition de biens et dissoudre ou interdire des fusions est censée jouir d'une continuité raisonnable dans sa composition si l'on veut qu'elle puisse bénéficier de l'expérience de ses membres et en tirer partie.

Nous espérons que la Commission interprêtera les vagues dispositions de la Loi dans le sens de la création d'un ensemble homogène de règles dans le contexte duquel les sociétés pourront prendre des décisions. Les propres décisions de la Commission ne doivent pas être arbitraires. La règle de la loi ne devrait pas être remplacée par la règle des fonctionnaires.

### Pouvoirs particuliers

Certains pouvoirs particuliers de la Commission suscitent des commentaires.

- (a) La Commission peut établir des règles régissant l'exercice de ses pouvoirs, l'exécution de ses fonctions, et la réglementation de sa procédure. Il s'agit notamment en ce qui concerne "l'exercice de ses pouvoirs", d'une assez large délégation d'autorité, surtout en vertu du sous-paragraphe 31.8(1.1) qui supprime la protection des règles juridiques traditionnelles en matière de preuve.

- (b) Aux termes du sous-paragraphe 31.8(1.3), "la commission peut, et doit sur demande de l'une des parties... donner les motifs de sa décision." Une cour d'archives devrait donner ses motifs par écrit dans tous les cas, qu'il s'agisse d'un point de fait ou d'un point de droit, et faciliter l'examen prévu à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.
- (c) Il n'y a pas d'appel. En vertu des articles 18 et 28 de la Loi sur la Cour fédérale, il peut y avoir un examen qui n'est pas un appel à l'encontre de la décision et qui autorise simplement la Cour Fédérale du Canada à casser une ordonnance de la Commission.
- (d) En vertu du paragraphe 17(1) un seul membre de la Commission peut nommer la personne "chargée de l'audition". Les pouvoirs de cette personne comprennent le droit d'interroger les témoins sous serment, d'ordonner leur comparution, de leur ordonner de produire des livres, etc. "et d'autres(...) choses", et exiger d'eux qu'ils fournissent des témoignages susceptibles de les incriminer. Cette personne devrait être hautement compétente. Il n'y a aucune assurance que chaque membre de la Commission qui sera constituée en vertu de la Loi sera apte à décider si la personne chargée de l'audition est en mesure de la mener impartialement.
- (e) En vertu des articles 18 et 28 de la Loi sur la Cour fédérale, il est peu probable que des procédures semblables seraient soumises à une surveillance judiciaire. L'article porte sur "tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral", et la personne chargée de l'audition ne fait partie d'aucune de ces catégories. Il est important que ces audiences, qui ressemblent à une enquête préliminaire, soient menées en toute impartialité.
- (f) En vertu du paragraphe 20(1) la personne "chargée de l'audition" doit permettre à toute personne interrogée en sa présence, sous serment, d'être représentée par un avocat. Souvent, la partie effectivement interrogée est une société et le témoin n'est un de ses employés. Il n'a donc pas le droit d'être représenté.
- (g) En vertu du paragraphe 29(1) le droit d'émettre une injonction, relevant autrefois de l'article 39, revenant à la Cour fédérale du Canada pour un plus petit nombre de questions et limité par le mot "indûment," a été dévolu à la Commission, selon la norme moins rigoureuse de la présomption. Bien qu'elle soit en accord avec le rôle du tribunal de la Commission, une norme aussi peu rigoureuse ne devrait pas s'appliquer à l'utilisation de cette solution, qui pourrait être plus nuisible que le problème qu'on cherche à prévenir.
- (h) Les pouvoirs de la Commission en vertu des articles 31.71 à 31.78 ont été discutés ailleurs. Pour cette raison, nous remarquons leur portée étendue.

#### Recommandations:

- A. Notre recommandation principale, c'est que la Commission ne devrait pas être créée, tout simplement. Les tribunaux sont capables de décider de toutes les questions relevant de la présente Loi, et ils devraient être chargés de le faire.
- B. Si la recommandation précédente est rejetée, nous proposons alors que:
  - (1) La Commission soit composée de sept membres permanents qui occuperaient ce poste de façon appropriée jusqu'au moment de leur retraite. Les membres sont en fait des juges et devraient jouir de la même indépendance
  - (2) Le président à temps plein de ladite Commission devra avoir été juge de la Cour supérieure, et le vice-président à temps plein devra être soit un ancien juge ou un ancien avocat ayant au moins dix années d'expérience.



- (3) Des qualités précises devraient être établies pour d'autres membres de la Commission. Les personnes exerçant les pouvoirs au sein de cet organisme devraient, par leur instruction et leur expérience, être en mesure de le faire convenablement.
- (4) Le quorum devrait comprendre le président ou le vice-président et quatre autres membres.
- (5) Un groupe d'étude de la Commission devrait comprendre le président, le vice-président ou un avocat ayant au moins dix années d'expérience, et au moins quatre autres membres, à moins que le président ou le vice-président ne fixe un nombre plus ou moins élevé, mais impair. Si un juge ou un avocat fait partie d'un groupe d'étude, il devrait en être le président.

C. Les règles juridiques en matière de preuve devraient s'appliquer aux audiences de la Commission. En tout état de cause, l'invitation faite ouvertement d'utiliser des procédures relâchées 31.8(1.1) ("elle statue...sans formalisme...") devrait être supprimée et des règles régissant l'exercice des pouvoirs de la Commission devrait être insérées dans le projet de loi. Des règlements intérieurs et des usages ne devraient être établis que par les membres de la Commission ayant une formation juridique.

D. Dans tous les cas, la Commission devrait présenter par écrit les motifs de droit et de part qui motivent sa décision, tout comme le fait normalement un tribunal.

E. Il devrait être possible de contester le bien-fondé d'une décision de la Commission et d'interjeter appel auprès du tribunal habituellement ayant le droit de substituer sa décision à celle de la Commission.

F. La personne chargée de l'audition devrait être nommée par la Cour fédérale du Canada, ou une Cour supérieure d'une province où les audiences doivent avoir lieu. Des qualifications minimales devraient être fixées pour les titulaires de cette fonction.

G. Les procédures ainsi tenues devraient pouvoir être révisées par les tribunaux, et des règlements intérieurs devraient être établis par les membres de la Commission ayant une formation juridique après quoi ils seraient publiés.

H. Toute société, entreprise ou autres entité qui n'est pas une personne physique devrait avoir le droit d'être représentée par un avocat lors d'une audition où l'un de ses employés fait l'objet d'un examen, à moins que la "personne" visée au paragraphe 20(1) ne fasse l'objet d'un examen qu'à titre personnel sans qu'il y ait lieu d'examiner le dossier ou l'activité de l'employeur.

- 1. Le droit d'émettre une injonction devrait passer de la Commission aux tribunaux ou, à tout le moins, être exercé uniquement par les membres de la Commission ayant une formation juridique. Aucune injonction ne devrait être émise sur de simples présomptions. La norme devrait au minimum être la suivante adaptation de l'ancien sous-alinéa 29.1(1)b) (ii): "qu'une autre personne subira un préjudice dont elle ne peut obtenir juste réparation par un autre moyen à sa disposition, et qui sera sensiblement plus grave que le préjudice qu'une personne nommément désignée dans la demande subira du fait l'injonction, s'il est ultérieurement constaté qu'il n'a pas commis ou n'allait pas commettre un acte ou une chose, etc.

- J. L'expression "ou est susceptible de" devrait être retranchée de toutes les parties de la loi dont on a traité précédemment.

#### Actions civiles intentées par des particuliers

On a modifié considérablement le paragraphe 31.1 pour pouvoir ajouter la partie V.1 concernant les actions collectives et indirectes. Certaines modifications de fond constituent toutefois des reculs.

Des particuliers peuvent, et en fait, on a déjà exercé ce privilège aux Etats-Unis, intenter des poursuites pour dommages par voie de demande reconventionnelle pour retarder des demandes d'indemnité légitimes pour des biens vendus et livrés.

Le fait de permettre à des particuliers d'intenter des actions civiles pour inciter au respect du Code criminel est un mauvais principe et sa valeur constitutionnelle est douteuse.

Les dispositions qui permettent l'octroi de montants additionnels pour des frais d'enquête (paragraphe 31.1) accordent un droit qui n'existe pas pour d'autres actes préjudiciables plus graves. Elles inciteront à l'abus.

L'alinéa 31.1(2) découle du paragraphe 55(2) du bill C-256, 1971 et du bill C-2, 1974. Les objections déjà soulevées demeurent pertinentes et sont reprises plus loin; par contre, l'emploi dans le texte anglais du terme "proof" au lieu de "evidence" introduit un nouvel élément.

Un défendeur pourrait être tenu responsable dans une action civile bien qu'il ait été acquitté suite à une accusation fondée sur les mêmes faits. A notre avis, le principal motif pour intenter une action est, comme le précise le sous-alinéa 31.1(1)(a), un comportement allant à l'encontre des dispositions de la partie V et une double menace surgit.

Ce qui est plus important encore, les procès-verbaux relatifs aux procédures entraînant une condamnation pour une infraction constituent, faute de preuve du contraire, la preuve que la personne contre qui des poursuites sont engagées a eu un comportement allant à l'encontre d'une disposition de la partie V. La personne qui intente l'action n'a absolument rien à prouver et en fait la cause est entendue pour la forme seulement; c'est un procès gagné au départ.

Il ne faudrait pas accorder à des documents écrits la même importance qu'à des témoignages.

La preuve fournie lors de procédures "quant à l'effet d'actes ou d'omissions sur la personne qui intente l'action" civile ne se rapportent peut-être pas à la décision rendue par le tribunal dans les procédures. Toutefois, cela constitue en soi une preuve dans une action civile.

#### Recommandations:

- A. Pour les raisons citées précédemment, le paragraphe 31.1 devrait être abrogé.
- B. Si et seulement si des dispositions qui ne devraient pas être contenues dans la loi sont conservées:
- (a) les dispositions permettant au tribunal d'accorder des montants additionnels pour une enquête devraient être abrogées.

(b) On ne devrait autoriser la présentation d'une action civile qu'après que l'accusé ait été reconnu coupable au terme d'un procès criminel.

(c) Le paragraphe (2) de toute façon devrait être abrogé.

### Action collectives et indirectes

#### Renseignements généraux

Il est exact de dire que les actions collectives aux États-Unis se sont avérées très avantageuses pour les hommes de loi et à peu près inutiles pour les autres citoyens.

Nous avons fait référence aux États-Unis et nous continuerons de le faire. Des comparaisons démontrent qu'on s'est inspiré de la règle fédérale no 23 des États-Unis pour rédiger la partie V.1 de la loi et on autorise dans ce pays plus d'actions collectives que n'importe où ailleurs.

Les actions collectives ne servent pas simplement à étendre la portée des mesures actuelles visant à réunir des actions lorsque les cas de plusieurs plaignants sont identiques. Elles modifient le droit positif et les droits des parties. Cette situation a fait surgir des problèmes qui n'ont été solutionnés ni par la loi, ni aux États-Unis.

À notre avis, les actions collectives ont été incorporées à la loi non pas pour dédommager les parties lésées mais pour prélever des amendes additionnelles amenant les simples citoyens à faire respecter le code criminel. Cette affirmation est clairement démontrée dans certains des documents de référence. Si un doute subsistait, l'action indirecte proposée le fait disparaître. Aucun membre du groupe ne tire avantage de cette action. Les sommes recouvrées sont versées au Fonds du revenu consolidé. Ces actions visent à imposer une amende sans que ne soit accordée la protection dont jouit l'accusé dans des procédures criminelles:

Le tort causé aux activités commerciales par la loi et celles qui la précèdent n'est nulle part aussi évidente.

#### Cause d'action - préjudice

Le paragraphe 39.1 définit un groupe comme un ensemble de personnes dont chacune a une cause d'action en vertu de l'article 31.1 commenté à la section intitulée actions civiles intentées par des particuliers. Une personne et par conséquent chaque membre d'un groupe, peut tenter des poursuites et recevoir des indemnisations pour des préjudices qu'elle a subis et dont elle peut faire la preuve. Comment cela est-il déterminé? L'alinéa 39.13(2) prévoit que le montant accordé à chaque membre du groupe est fixé par la cour ou conformément aux dispositions des règlements. Cela ne règle pas le problème et aucune solution n'est proposée. L'étude qui peut être effectuée en vertu du paragraphe 39.21 peut prendre un certain temps.

#### Avis et Choix

L'alinéa 39.12(1) prévoit que les demandeurs doivent donner avis aux membres du groupe si la cour l'ordonne et selon le paragraphe 39.16, la cour peut ordonner que l'avis soit donné. Le sous-alinéa 39.12(5)(d) stipule que la cour doit fixer le délai dans lequel des membres du groupe peuvent aviser la cour qu'ils désirent être mis hors de cause.



- (a) Si aucun préavis n'est donné aux membres de la catégorie, comment peuvent-ils faire part de leur désir d'être exclus.
- (b) S'il est donné un préavis, on peut s'attendre à ce que de nombreux membres ne le comprennent pas ou ne le reçoivent pas, en raison de maladie, de congé ou pour d'autres raisons. S'ils ne manifestent pas leur dissentiment, ils sont liés par les résultats de l'action collective et perdent des droits dont ils auraient normalement pu jouir.
- (c) Puisqu'en vertu du paragraphe 31.1(1) les dommages réels doivent être prouvés, et si le but visé est réellement l'indemnisation des personnes qui ont subi ces pertes réelles, le paragraphe devrait prévoir une discrétion qui s'exercerait en faveur de la personne lésée. L'intention est évidemment que, dans la mesure du possible, tous les membres de la catégorie soient visés, qu'ils le désirent ou non.

#### Actions futiles

Celles-ci devraient être évitées et, d'après divers documents et déclarations du ministre, nous avons cru comprendre que des efforts étaient faits en vue de les enrayer. On a notamment stipulé, au paragraphe 39.2(1), qu'aucun frais ne serait permis. L'alinéa (d) toutefois permet l'imposition de frais dans un cas fondé sur les mêmes faits qui ont entraîné la déclaration de culpabilité du défendeur "pour infraction à la présente loi". Cette disposition concorde avec l'idée de la mise en vigueur civile des lois criminelles et de la croyance, selon laquelle le commerce, étant en soi indésirable, devrait être pénalisé plus sévèrement que d'autres domaines. Les plaignants ayant reçu un cas où ils sont absolument certains de réussir, on estime pouvoir sans grand dommage permettre les coûts.

En vertu du paragraphe 39.2(2), les frais extrajudiciaires des plaignants ont un privilège de premier rang sur l'indemnité accordée à la suite de ladite action. Si, de l'avis de l'avocat consulté, les chances de succès sont minces, lesdits plaignants peuvent devenir la sixième personne qui, aux termes de l'article 7, peut demander au directeur la tenue d'une enquête. Au mieux, l'enquête peut donner lieu à une action sans risque, et au pire, au harcèlement de l'ennemi aux dépens du public.

La protection accordée est dérisoire.

Le sous-alinéa 39.12(2)(d) peut également être interprété comme une protection contre les actions futiles. On ne trouve pas son équivalent dans la règle fédérale américaine no 23. Dans la plupart des cas, le tribunal devrait avoir peu de raison de ne pas trouver que "les procédures ont été engagées de bonne foi et prouvées prima facie". Il sera extrêmement difficile de démontrer que le plaignant n'agissait pas de bonne foi. Un cas de prima facie signifie en plus la présentation des faits que l'accusé devrait expliquer. Les juges tendent, à juste titre, à éviter de refuser à quiconque une audience. Peu de demandes d'actions collectives seraient refusées en vertu de ce sous-alinéa.

Autres questions

- (a) L'alinéa 39.12(3)(a) utilise l'expression "semblent communes" au sujet des questions de droit et de faits, contrairement à la règle fédérale américaine no 23, qui exige qu'elles soient communes.
- (b) Le paragraphe 31.14(4) fixe une période limite de deux ans à partir "du jour où la poursuite a été intentée". Pour les actions collectives et, évidemment, pour les actions individuelles, la période limite pourrait excéder deux ans, pour n'importe quel plaignant. Il n'est pas nécessaire que la poursuite soit intentée contre eux.
- (c) Les alinéas 39.12(3)(a) et (b) semblent traiter "de souplesse" et ne valent que pour des questions communes de loi et de fait et de coûts d'administration. Au sujet de la même question, mais dans le paragraphe (4) cette fois, l'alinéa (b) rendrait une action collective impossible à administrer et devrait figurer au paragraphe (3).

Actions indirectes

Celles-ci, prévues à l'article 39.14, auraient dû être traitées sous la rubrique ci-dessus intitulée "actions futiles". Il est clair, en raison de l'alinéa 2(a) que l'administrateur a ici une autre méthode de s'attirer une pénalisation, lorsqu'il ne peut pas abolir sa cause au-delà de tout doute raisonnable, ou, s'il y a réussi, obtenir une pénalisation additionnelle.

Recommandation:

La partie V.I devrait être retranchée. Au Canada, nous ne pouvons nous permettre d'alourdir l'économie avec ses frais et le gouvernement a déjà, dans ses échelles de traitement, prévu une aide économique suffisante pour les avocats.

CUMUL DE FONCTIONS

L'article 31.75 prévoit que la Commission peut, par ordonnance, interdire le cumul des fonctions qui se produirait lorsqu'un administrateur ou le dirigeant d'une corporation l'est également d'une ou de plusieurs autres si la concurrence en matière de production ou de fourniture d'un produit est susceptible d'être réduite sensiblement sur n'importe quel marché, ou si des sources d'approvisionnement ou des débouchés ont de fortes chances d'être interdits aux concurrents de ces corporations, en raison d'un tel cumul des fonctions.

Le rapport Skeoch remet en cause la nécessité d'inclure une telle disposition dans la Loi et, à cet effet, il déclare ce qui suit aux pages 191 et 192:

- (1) "Rien ne prouve d'une façon valable que le cumul des fonctions ait notamment nui au processus concurrentiel du Canada;

- (2) "le sens de la gestion et celui de l'entreprise sont si rares et si essentiels pour la santé économique d'une entreprise que toute restriction ou interdiction de choisir les meilleurs éléments pour chaque secteur industriel pourrait nuire à la productivité"; et
- (3) "les administrateurs et les dirigeants des sociétés sont soumis à des règles d'application générale rigoureuses et fermement établies en ce qui concerne les conflits d'intérêt";

et qui, à la page 197, conclut notamment comme suit:

"à notre avis, une interdiction réglementaire des types particuliers d'interdépendance ne se justifierait pas dans la législation canadienne d'application générale, du moins en fonction des éléments actuels. Toute interdiction ou réglementation ne devrait intervenir que secteur par secteur..."

De plus, la Commission royale sur les concentrations de Sociétés abordera ce sujet dans le rapport qu'elle transmettra au Parlement et dont on attend la publication pour la fin de 1977.

#### Recommandations:

- A. L'article 31.75 devrait être supprimé
- B. À défaut, l'inclusion de cet article devrait être suspendue jusqu'à ce qu'une décision soit prise par ladite Commission à ce sujet.
- C. À défaut, on devrait envisager l'amendement des dispositions des alinéas 31.75(1)(a)(b) de façon à ce que l'interdiction visant les directions indépendantes soit limitée aux personnes qui remplissent les fonctions d'administrateur ou de dirigeant dans des sociétés directement concurrentes (pour établir un parallèle avec la restriction américaine).

#### CONSIDÉRATIONS D'ORDRE CONSTITUTIONNEL

Nous nous demandons s'il est sage ou opportun, particulièrement à l'époque actuelle, d'adopter une loi qui pourrait être partiellement inconstitutionnelle étant donné qu'elle aborde des questions réservées aux provinces.

Lors de l'étude du Bill C-256 en 1971 et du Bill C-2 en 1974, plusieurs interventions avaient recommandé que le gouvernement demande sans délai une ordonnance à la Cour Suprême du Canada. Le fardeau de l'appréciation de la validité de la Loi ne devrait pas peser sur des individus. L'addition de l'article 50 dans la loi ne modifie pas ce fardeau.



Les gouvernements tant au niveau fédéral que provincial ont pris l'habitude de légiférer sans se préoccuper vraiment de l'étendue de leurs pouvoirs, persuadés qu'ils sont du fait que dans la plupart des cas, aucun avocat ne saurait conseiller à son client de contester la validité constitutionnelle d'un texte législatif dans des opérations où le facteur temps est vital.

Dans une publication de la C.D. Howe Research Institute, intitulée "La constitutionnalité de l'intervention fédérale sur les marchés. Le problème de la concurrence" S.G.M. Grange, alors C.R., examine les modifications apportées par le Bill C-2 de 1974. Selon ses conclusions, les articles 29.1, 31.1 à 31.6 inclusivement, 46 et 46.11 étaient entièrement ou en partie anticonstitutionnels, limités à diverses questions, et dans la mesure où ils sont rédigés de la même manière, la plupart le sont encore. Il faudrait tenir compte de ces conclusions quant à leur fond et aux limitations à la lumière du préambule de la loi et de son article 50.

Nous constatons que les nouveaux paragraphes 31.72(1) et 31.73(1) mentionnent le fait "de contrôler... dans tout le Canada ou dans une de ses régions, la catégorie ou l'espèce d'entreprise". Nous estimons que si une région concernée se situe entièrement au sein d'une province, les articles 31.72 et 31.73 sont alors anticonstitutionnelles.

Les deux articles prévoient aussi la restriction de l'accès à un "marché"; voir le sous-alinéa 31.72(2)(a) i) l'alinéa 31.73 (1)(a). Le terme "marché" n'est pas défini, et à toutes fins pratiques, dans le contexte de la loi il est aussi extrêmement difficile à définir. Si un marché se situe entièrement au sein d'une province, les articles sont probablement anticonstitutionnels, dans la mesure où le marché représente un facteur dont toute ordonnance rendues par la Commission doit tenir compte.

Il leur faudrait aussi examiner le nouvel article 29, qui accorde à la Commission des pouvoirs étendus de prescrire "par ordonnance".

Quoique l'article 50 puisse être utile en ce qui concerne les ordonnances de la Commission, il incombe encore à celui contre lequel elles sont rendues d'indéterminer la constitutionnalité devant les tribunaux.

#### Recommandations:

A. Que la loi dans sa totalité soit renvoyée à la Cour Suprême du Canada qui devra décider de sa constitutionnalité.

B. Qu'autrement elle soit reconçue pour supprimer tout doute.

Le tout étant respectueusement soumis.

INDEPENDENT PETROLEUM ASSOCIATION OF CANADA

Pour:

Le directeur  
J.D. Porter

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Independent Petroleum Association of Canada:*

Mr. John D. Porter, Managing Director;

Mr. Paul LaBarge, Solicitor, Honeywell, Wotherspoon;

Mr. R. G. P. Maclellan, Manager, Legal Department,  
Husky Oil Operations Ltd.

### *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research.

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

### *De l'Independent Petroleum Association of Canada:*

M. John D. Porter, administrateur délégué;

M. Paul LaBarge, avocat, Honeywell, Wotherspoon;

M. R. G. P. Maclellan, directeur, services juridiques, Husky  
Oil Operations Ltd.

### *Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches;

M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 54

Thursday, June 9, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 54

Le jeudi 9 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

Gouvernement  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques

### RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the  
Combines Investigation Act and to amend the  
Bank Act and other Acts in relation thereto or in  
consequence thereof

### CONCERNANT:

L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative  
aux enquêtes sur les coalitions et apportant des  
modifications corrélatives à la Loi sur les banques  
et à d'autres lois

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977



STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Mr. Norman Cafik

*Vice-Chairman:* Mr. Herb Breau

Messrs.

Baker	Collenette
( <i>Gander-Twillingate</i> )	Demers
Balfour	Gray
Clarke	Huntington
( <i>Vancouver Quadra</i> )	Kaplan
Clermont	

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* M. Norman Cafik

*Vice-président:* M. Herb Breau

Messieurs

Lajoie	Philbrook
Lambert	Ritchie
( <i>Bellechasse</i> )	Rodriguez
Lambert	Stevens
( <i>Edmonton-Ouest</i> )	Young—(20)
McCain	

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Thursday, June 9, 1977:

Mr. Clermont replaced Mr. O'Connell;

Mr. Ritchie replaced Mr. Darling;

Mr. Balfour replaced Mr. Elzinga;

Mr. Lambert (*Edmonton West*) replaced Mr. Towers.

Conformément à l'article 65(4)b du Règlement

Le jeudi 9 juin 1977:

M. Clermont remplace M. O'Connell;

M. Ritchie remplace M. Darling;

M. Balfour remplace M. Elzinga;

M. Lambert (*Edmonton-Ouest*) remplace M. Towers.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 9, 1977  
(62)

## [Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:37 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Balfour, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Huntington, Kaplan, Lajoie, Lambert (*Edmonton West*), McCain, Philbrook and Ritchie.

*Other Member present:* Miss Nicholson.

*Witnesses: From the International Air Transport Association:* Mr. J. G. Thomka-Gazdik, Q.C., General Counsel. *From the Canadian Pacific:* Mr. I. D. Sinclair, Chairman; Mr. D. S. Maxwell, Vice-President, Law and General Counsel; Mr. N. A. Chalmers, Regional Counsel, Toronto. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research; Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

*In attendance:* Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32.*)

Mr. Thomka-Gazdik, from the International Air Transport Association, made a statement and answered questions.

The witnesses from the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

*It was agreed,*—That the brief submitted by the International Air Transport Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-26".*)

Mr. Sinclair from Canadian Pacific made a statement.

Mr. Maxwell summarized the highlights of the submission.

The witnesses from Canadian Pacific and the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

The Chairman presented the TWELFTH REPORT of the Subcommittee on Agenda and Procedure, which is as follows:

Your Subcommittee met at 5:46 o'clock p.m. Wednesday, June 8, 1977 to plan its future business.

Your Subcommittee agreed to make the following recommendations:

That the Committee adopt the following schedule of meetings:

1. SUBJECT-MATTER OF BILL C-42, AN ACT TO AMEND THE COMBINES INVESTIGATION ACT AND TO AMEND THE BANK ACT AND OTHER

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 JUIN 1977  
(62)

## [Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 9 h 37, sous la présidence de M. Cafik (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Balfour, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Huntington, Kaplan, Lajoie, Lambert (*Edmonton-Ouest*), McCain, Philbrook et Ritchie.

*Autre député présent:* M<sup>lle</sup> Nicholson.

*Témoins: De l'Association du transport aérien international:* M. J. G. Thomka-Gazdik, c.r., conseiller général. *Du Canadien Pacifique:* M. I. D. Sinclair, président; M. D. S. Maxwell, vice-président, conseiller juridique et général; M. N. A. Chalmers, conseiller régional, Toronto. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et des recherches; M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

*Aussi présents:* M. Donald Affleck, conseiller du comité; M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32.*)

M. Thomka-Gazdik, de l'Association du transport aérien international fait une déclaration et répond aux questions.

Les témoins du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

*Il est convenu,*—Que le mémoire présenté par l'Association du transport aérien international soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FTE-26».*)

M. Sinclair du Canadien Pacifique fait une déclaration.

M. Maxwell résume les points saillants du mémoire.

Les témoins du Canadien Pacifique et du ministère de la Consommation et des corporations répondent aux questions.

Le président présente le DOUZIÈME RAPPORT du sous-comité du programme et de la procédure qui s'établit comme suit:

Le sous-comité s'est réuni à 5 h 46 de l'après-midi, le mercredi 8 juin 1977, pour planifier ses travaux à venir.

Le sous-comité a convenu de faire les recommandations suivantes:

Que le calendrier suivant soit adopté:

1. L'OBJET DU BILL C-42, LOI MODIFIANT LA LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS ET APPORTANT DES MODIFICATIONS



## ACTS IN RELATION THERETO OR IN CONSEQUENCE THEREOF.

### *Week starting June 20 to 24*

Tuesday 21, 9:30 a.m., The Canadian Federation of Independent Business; 11:00 a.m., Employers Council of British Columbia.

Wednesday 22, 3:30 p.m., Consumers' Association of Canada.

Thursday 23, 9:30 a.m., Ontario Minister of Agriculture; 11:00 a.m., Attorney General of Alberta.

### *Week starting June 27 to 30*

Monday 27, 8:00 p.m., Abitibi Paper Company Ltd., The Algoma Steel Corporation, Ltd., Canada Packers Ltd., Cominco Ltd., The T. Eaton Co. Ltd., John Labatt Ltd., MacMillan Bloedel Ltd., The Molson Companies Ltd., Moore Corporation Ltd., Noranda Mines Ltd., Power Corporation of Canada, Ltd., The Steel Company of Canada, Ltd.

Tuesday 28, 9:30 a.m., Canadian Bankers Association; 11:00 a.m., National Automotive Trades Association of Canada.

Wednesday 29, 3:30 p.m., Insurance Bureau of Canada.

## 2. BILL S-3, AN ACT TO AMEND THE CANADIAN AND BRITISH INSURANCE COMPANIES ACT AND THE FOREIGN INSURANCE COMPANIES ACT.

Consideration and completion of the above Bill on Monday, June 20, 1977 at 8:00 p.m.

At 6:00 o'clock p.m. the Subcommittee adjourned.

Mr. Philbrook moved,—That the TWELFTH REPORT of the Subcommittee on Agenda and Procedure be concurred in.

On motion of Mr. Kaplan, it was agreed,—That the Report be amended by adding the following organization, who should be invited to appear on Tuesday, June 28, 1977 at 3:30 p.m.: MacMillan Binch, Barristers & Solicitors.

And the question being put on the motion, as amended, it was agreed to.

Questioning was resumed.

*It was agreed*,—That the brief submitted by Canadian Pacific be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-27"*.)

During the course of the meeting, Counsel to the Committee questioned the witnesses and answered questions.

At 12:54 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

## AFTERNOON SITTING

(63)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

## CORRÉLATIVES À LA LOI SUR LES BANQUES ET À D'AUTRES LOIS.

### *Semaine du 20 au 24 juin*

Mardi 21, 9 h 30 du matin, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes; 11 heures du matin, Employers Council of British Columbia.

Mercredi 22, 3 h 30 de l'après-midi, Association des consommateurs du Canada.

Jeudi 23, 9 h 30 du matin, le ministre de l'Agriculture et de l'alimentation de l'Ontario; 11 heures du matin, le procureur général de l'Alberta.

### *Semaine du 27 au 30 juin*

Lundi 27, Abitibi Paper Company, Ltd., The Algoma Steel Corporation, Ltd., Canada Packers Ltd., Cominco Ltd., The T. Eaton Co. Ltd., John Labatt Ltd., MacMillan Bloedel Ltd., The Molson Companies Ltd., Moore Corporation Ltd., Noranda Mines Ltd., Power Corporation of Canada, Ltd., The Steel Company of Canada Ltd.

Mardi 28, 9 h 30 du matin, Association des banquiers canadiens; 11 heures du matin, National Automotive Trades Association of Canada.

Mercredi 29, 3 h 30 de l'après-midi, Bureau d'assurance du Canada.

## 2. BILL S-3, LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES COMPAGNIES D'ASSURANCE CANADIENNES ET BRITANNIQUES ET LA LOI SUR LES COMPAGNIES D'ASSURANCE ÉTRANGÈRES.

Continuer et terminer l'étude dudit Bill le lundi 20 juin 1977 à 8 heures du soir.

A 6 heures du soir, le sous-comité a suspendu ses travaux.

M. Philbrook propose,—Que le DOUZIÈME RAPPORT du sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Sur motion de M. Kaplan, il est convenu,—Que le rapport soit modifié en ajoutant l'organisme suivant, qui devrait être invité à comparaître le mardi 28 juin 1977, à 15 h 30: MacMillan Binch, Avocats.

La motion modifiée, mise aux voix, est adoptée.

L'interrogatoire se poursuit.

*Il est convenu*,—Que le mémoire présenté par le Canadien Pacifique soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FTE-27»*.)

Au cours de la séance, le conseiller du Comité interroge les témoins et répond aux questions.

A 12 h 54, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(63)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 35 sous la présidence de M. Cafik (président).



*Members of the Committee present:* Messrs. Cafik, Clermont, Demers, Huntington, Lajoie, Lambert (*Edmonton West*), McCain and Philbrook.

*Other Member present:* Mr. Hargrave.

*Witnesses: From the National Farmers Union:* Mr. Roy Atkinson, President. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research; Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

*In attendance:* Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32.*)

Mr. Atkinson made a statement and answered questions.

The witnesses from the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

*It was agreed,*—That the brief submitted by the National Farmers Union be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-28"*.)

Questioning was resumed.

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 5:05 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. this day.

## 

(64)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:07 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cafik, Clermont, Huntington, Lajoie, Lambert (*Edmonton West*), McCain, Philbrook and Stevens.

*Other Member present:* Mr. Roch La Salle.

*Witnesses: From the Canadian Horticultural Council:* Mr. E. Connery, President; Mr. N. C. Taylor, Immediate Past-President, Kelowna, British Columbia; Mr. R. C. Moyer, Past-President, Grimsby, Ontario. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research; Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch. *From the Christian Farmers Federation of Ontario:* Mr. Elbert van Donkergoed, Executive Director; Mr. John Janssens, President.

*In attendance:* Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to

*Membres du Comité présents:* MM. Cafik, Clermont, Demers, Huntington, Lajoie, Lambert (*Edmonton-Ouest*), McCain et Philbrook.

*Autre député présent:* M. Hargrave.

*Témoins: Du Syndicat national des cultivateurs:* M. Roy Atkinson, président. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches; M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

*Aussi présents:* M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et modifiant la Loi sur les banques et d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32.*)

M. Atkinson fait une déclaration et répond aux questions.

Les témoins du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

*Il est convenu,*—Que le mémoire présenté par le Syndicat national des cultivateurs soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FTE-28».*)

L'interrogatoire se poursuit.

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

## 

(64)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 20 h 07 sous la présidence de M. Cafik (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cafik, Clermont, Huntington, Lajoie, Lambert (*Edmonton-Ouest*), McCain, Philbrook et Stevens.

*Autre député présent:* M. Roch La Salle.

*Témoins: Du Conseil horticole du Canada:* M. E. Connery, président; M. N. C. Taylor, président sortant, Kelowna, Colombie-Britannique; M. R. C. Moyer, ancien président, Grimsby, Ontario. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches; M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire. *De la Christian Farmers Federation of Ontario:* M. Albert van Donkergoed, directeur délégué; M. John Janssens, président.

*Aussi présents:* M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux

amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32.*)

Mr. Connery from the Canadian Horticultural Council made a statement.

The witnesses from the Canadian Horticultural Council answered questions.

The witnesses from the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

*It was agreed*,—That the brief submitted by the Canadian Horticultural Council be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FTE-29".)

Mr. van Donkergoed from the Christian Farmers Federation of Ontario made a statement, and with Mr. Janssens, answered questions.

The witnesses from the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

*It was agreed*,—That the brief submitted by the Christian Farmers Federation of Ontario be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FTE-30".)

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 9:55 o'clock p.m. the Committee adjourned until 9:30 o'clock p.m. Friday, June 10, 1977.

enquêtes sur les coalitions et modifiant la Loi sur les banques et d'autres lois. (Voir *procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32.*)

M. Connery du Conseil horticole canadien fait une déclaration.

Les témoins du Conseil horticole canadien répondent aux questions.

Les témoins du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

*Il est convenu*,—Que le mémoire présenté par le Conseil horticole canadien soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendice "FTE-29".)

M. van Donkergoed de la Christian Farmers Federation of Ontario fait une déclaration puis, avec M. Janssens, répond aux questions.

Les témoins du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

*Il est convenu*,—Que le mémoire présenté par la Christian Farmers Federation of Ontario soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendice "FTE-30".)

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 21 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au vendredi 10 juin 1977, à 9 h 30.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 9, 1977

• 0939

[Texte]

**The Chairman:** We shall resume consideration of our Order of Reference relating to the subject matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

I want to welcome, on behalf of all members of the Committee, Mr. Thomka-Gazdik from the International Air Transport Association, who is appearing before us this morning. I would ask Mr. Thomka-Gazdik if he would like to make a few brief comments by way of summation to the brief that has already been distributed to members of the Committee. Mr. Thomka-Gazdik.

**Mr. J. G. Thomka-Gazdik (General Counsel, International Air Transport Association):** Thank you very much, Mr. Chairman. I am appearing before you on behalf of the International Air Transport Association and its 109 member airlines, including in particular 29 member carriers who are serving Canada.

• 0940

I should like to apologize for the Director General of IATA for not appearing himself in person. He tried somehow to accommodate the dates but it did not come out right. With his many international obligations he could not be here. Therefore I offer myself as witness on his behalf too.

The purpose of our appearing before you is very limited. Indeed, we are seeking an exemption under Bill C-42 for agreements which are made within the International Air Transport Association traffic conferences.

In order to understand the background, which we have elaborated at some length in our brief, I should like to say only that when in Chicago in 1944 the governments failed to agree on certain economic issues, like the right to fly commercially from one country to another, they inserted in the Convention a simple prohibition. The prohibition is appearing in Article 6 of the Chicago Convention, and it says:

No scheduled international air service may be operated over or into the territory of a contracting state except with the special permission or other authorization of that state and in accordance with the terms of such permission or authorization.

Now that, in simple terms, means that there would be no scheduled flying from one country to another were it not for the bilateral air transport agreements which have been entered into by Canada with some 32 other countries, by the United States with some 66 or 68 countries, by the United Kingdom with an equally large number of countries, and on the basis of these agreements.

These bilateral agreements, as we call them, establish certain controls. They designate air carriers, and only those who are named in these bilateral agreements can fly in scheduled services in the other country. They designate routes on which

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 9 juin 1977

[Traduction]

**Le président:** Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi concernant le Bill C-42, loi modifiant la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Je désire en notre nom à tous souhaiter la bienvenue à M. Thomka-Gazdik de l'Association du transport aérien international, qui comparaît devant nous ce matin. Je vais le prier de faire quelques brefs commentaires et de nous donner les points principaux du mémoire qui nous a déjà été distribué. Monsieur Thomka-Gazdik.

**M. J. G. Thomka-Gazdik (conseiller général, Association du transport aérien international):** Je vous remercie, monsieur le président. J'ai l'honneur de comparaître devant vous au nom de l'Association du transport aérien international et de ses 109 compagnies aériennes membres, y compris, en particulier, les 29 transporteurs membres qui desservent le Canada.

Je vous prie de bien vouloir excuser le directeur général de l'IATA, il ne peut comparaître en personne à cause d'engagements préalables. Je le remplacerai donc comme témoin.

Le but de notre comparution est très limité. En effet, nous voulons obtenir l'exemption aux termes du Bill C-42 dans le cas des ententes faites dans le cadre des conférences sur le trafic de l'Association du transport aérien international.

Afin de comprendre de quoi il s'agit, ce que nous avons d'ailleurs détaillé dans notre mémoire, j'aimerais vous rappeler que, lorsqu'à Chicago en 1944 les gouvernements ont pu se mettre d'accord sur certaines questions économiques, comme le droit de certains vols commerciaux d'un pays à l'autre, ils ont inséré dans cette convention une simple interdiction. Cette interdiction est prévue à l'article 6 de la convention de Chicago, qui se lit comme suit:

Aucun service aérien international régulier ne pourra être exploité au-dessus du territoire ou dans le territoire d'un État contractant, si ce n'est avec la permission spéciale ou autre autorisation de cet État et conformément aux conditions d'une telle permission ou autorisation.

Cela signifie en termes simples qu'il n'y aurait aucun vol régulier d'un pays à l'autre s'il n'existait pas des ententes bilatérales de transport aérien conclues par le Canada avec 32 autres pays, par les États-Unis avec quelques 66 ou 68 autres pays et par le Royaume-Uni avec un nombre égal de pays.

Ces accords bilatéraux prévoient certains contrôles. Ainsi, seuls les transporteurs aériens désignés dans ces ententes peuvent avoir un service régulier avec l'autre pays. Ces accords précisent les routes de tels services, certaines questions comme



## [Text]

these services may be operated and they also deal with such matters such as capacity, as to how many services can be operated, and then they deal with a ticklish problem, and that is why I am here before you, and these are the fares, rates and charges.

The fares, rates and charges cannot be predetermined for five or ten years between governments, whereas the other controls can. They have found that it was rather difficult to deal with fares and rates on the Atlantic, let us say between Montreal and London, without taking into consideration fares and rates between Montreal and Paris or fares and rates between Montreal and Frankfurt. It is quite obvious that one affects the other and, conveniently for them, the Air Transport Association, IATA, has been in existence since 1945.

They turned to the Air Transport Association and they suggested in their bilateral agreements that these agreements in the first instance should be reached between carriers in consultation with other in these conferences, subject always to approval by their governments.

That in simple terms then means that the British carriers, the Canadian carriers, the French carriers and many others sit together, hammer out their various fares, agree between each other, and these fares each of them will take back to their own government and seek approval within the governments' constitutional power, within the particular bodies whom the government entrusts with overseeing or reviewing these agreements.

I would like to point here immediately the difference between the nature of this business and any other international or national business to which this proposed act is applied. Here there is no free entry into the business. The entry depends on a government authorization. There is no free capacity provision. The number of flights are also determined eventually by government, and the price is also eventually subject to government approval.

• 0945

Now, this is not a free trade. This is not a place where free competition exists. It just simply is not, and it is not because every time one aircraft takes off in this country in an international flight, its landing place is in another jurisdiction, and there is no way in which that other jurisdiction will permit unfettered, uncontrolled competition from a foreign carrier area affecting its own national carrier.

For instance, it would be ridiculous to believe for a second that a Canadian carrier could take off and decide that British Airways can be competed against very effectively by a 25 per cent fare reduction we will send Canadian passengers into the United Kingdom at a 25 per cent rebated fare. The simple result will be that this flight will circle above London, will be permitted, probably, for a stop for refuelling purposes, but the passengers will not be permitted to land because the British authorities will not permit an undercut of British Airways fare by 25 per cent, because, if that were to continue, British Airways would go out of business and its Canadian business would disappear.

That is one example, and if you look around the world at the 33 air transport agreements to which Canada has become a party, it is reflected in it that you cannot leave a free and

## [Translation]

la capacité, le nombre de services pouvant être exploités; de plus, ces accords prévoient les tarifs et redevances, problème épineux, qui fait l'objet de ma comparution devant votre Comité.

Ces tarifs et redevances ne peuvent être déterminées à l'avance pour une durée de cinq à dix ans entre les gouvernements, comme c'est le cas pour les autres contrôles. On s'est rendu compte qu'il était assez difficile de trancher en matière de tarifs et redevances sur l'Atlantique, par exemple entre Montréal et Londres, sans prendre en considération les tarifs entre Montréal et Paris ou entre Montréal et Francfort. Il est tout à fait certain que l'un affecte l'autre, et c'est en fait pour cela même que l'IATA fut créée en 1945, pour permettre de résoudre de façon pratique tous ces problèmes.

Les différents pays se sont tournés vers cette association et ont suggéré que les ententes bilatérales soient le fruit de consultations entre les différents transporteurs au cours des conférences, sous réserve, en tous les cas, d'approbation par leurs gouvernements respectifs.

Cela signifie donc que les transporteurs britanniques, canadiens, français et autres peuvent se réunir, discuter de leurs différents tarifs, en arriver à une entente, puis soumettre celle-ci pour approbation à leurs gouvernements respectifs.

J'aimerais signaler ici immédiatement la différence qui existe entre la nature de telles activités commerciales et celle de toutes les autres activités commerciales nationales ou internationales auxquelles s'applique le projet de loi. Il ne s'agit pas ici d'une libre entrée en affaires; en effet, cela dépend de l'autorisation des gouvernements. Le nombre de vols est également établi par le gouvernement et le prix est sujet à l'approbation du gouvernement.

Il ne s'agit pas là d'un libre commerce. Ce n'est pas un endroit où règne la libre concurrence. Cela n'est simplement pas le cas, car chaque fois qu'un avion décolle pour un vol international, il doit atterrir dans un autre pays et il n'est pas question que cet autre pays permette à une ligne aérienne étrangère de concurrencer sa ligne aérienne nationale.

Il serait par exemple ridicule de croire qu'un transporteur canadien pourrait décider de concurrencer British Airways en imposant une réduction de 25 p. 100 de son tarif, en envoyant des voyageurs canadiens au Royaume-Uni à un tarif réduit de 25 p. 100. Le simple résultat sera que cet avion survolera Londres, recevra sans doute la permission de s'y arrêter pour faire le plein, mais que ces voyageurs n'obtiendront pas la permission d'entrer, simplement parce que les autorités britanniques ne permettront pas qu'un transporteur étranger offre un rabais de 25 p. 100 par rapport au prix de British Airways; en effet, si cela se poursuivait, British Airways devrait déclarer faillite et les affaires qu'elle traite au Canada disparaîtraient.

C'est là un exemple, et si vous examinez les 33 accords mondiaux de transport aérien dont le Canada est signataire, vous verrez qu'on ne peut permettre une libre concurrence,

## [Texte]

unfettered competition to exist, simply because of these dual jurisdictions involved each time there is an international air transport in question.

I think, Mr. Chairman, this is the essence and the reason why there is the existence of an International Air Transport Association traffic conference. This is why these traffic conferences are entrusted by governments with the function of settling in the first instance—and I underline this point—in the first instance with coming to agreement between the carriers. And having come to agreement between the carriers, then these agreements are subject to the approval of the appropriate authorities.

Before I read to you a particular passage from one of these agreements, which is repeated in the other ones, you will appreciate that amongst the some 30-odd carriers operating into Canada, with the exception of the American carriers, all the others are government-owned airlines.

Now, I have a list here, and you, unfortunately, do not have it with you, but I could go through it. I just mention that Irish Airlines is 100 per cent government owned—it operates to Canada—Aeroflot, Air Mexico, Air France, Air Jamaica. Now, you come to the American carriers, and you have about ten American carriers operating here, and they are privately owned. Now, all the others, the Portuguese, KLM, Iberia, Japan Airlines, are operating into this country and these are all government-owned carriers.

And when I say “government-owned,” I mean either 100 per cent government-owned or 90 per cent government-owned. There are some variations. For instance, Swiss Air is partly privately owned, partly by public institution and partly by government, so you have a certain variation. But I would say the vast majority, with the exception of the Americans and with the exception of these one or two in modified form, the carriers that I am talking for are all government-owned carriers.

You have in Canada obviously, Air Canada, which is a government-owned carrier, and you have Canadian Pacific, which is a privately owned carrier. So, Canadian Pacific and Air Canada both are members of IATA and they form part of this agreement making. But it will be very difficult to differentiate between one and the other, once they are designated carriers—I underline this expression—under the bilateral agreements, and they are operating only and as long as these bilateral agreements are in existence.

I should like to mention an interesting development that is taking place right now. Between the United Kingdom and the United States there is a denunciation by the United Kingdom of the bilateral agreement. In a few days' time there may not be an effective agreement between the United Kingdom and the United States. I think the deadline is June 27 or 28. Well, it is a matter for speculation as to what will happen. Some carriers are of the opinion that there will be a stoppage of transport. I do not believe this will be the case. They will be operating on an interim basis, on a thirty-day or 60-day basis, and it is very difficult to know at this moment as to what will

## [Traduction]

simplement en raison de la présence de deux compétences chaque fois qu'il s'agit d'un voyage international.

Je pense, monsieur le président, que c'est essentiellement pour cela qu'a été établie la conférence sur le trafic de l'Association de transport aérien international. Les gouvernements confient à ces conférences la tâche d'établir premièrement—et je souligne cela—premièrement, des ententes entre les transporteurs. Ceci fait, ces ententes sont sujettes à l'approbation des autorités compétentes.

Avant de vous lire un extrait particulier d'une de ces ententes, extrait qui se retrouve dans toutes, j'aimerais que vous vous rendiez compte que, parmi les quelque 30 transporteurs internationaux qui survolent le Canada, exception faite des transporteurs américains, tous les autres sont des lignes aériennes appartenant à un gouvernement.

J'ai ici une liste que vous n'avez malheureusement pas, mais je peux la parcourir pour vous. Mentionnons que Irish Airlines appartient à 100 p. 100 à un gouvernement, et qu'elle a des vols vers le Canada. C'est aussi le cas d'Aérofot, d'Air Mexico, d'Air France, d'Air Jamaica. On en arrive ensuite aux lignes aériennes américaines—il y en a près de 10 qui volent au Canada—qui appartiennent à des intérêts privés. Toutes les autres lignes aériennes exploitées au Canada, les lignes aériennes portugaises, KLM, Iberia, Japan Airlines, sont des lignes aériennes appartenant à un gouvernement.

Lorsque je dis qu'elles appartiennent à un gouvernement, j'entends à 100 p. 100 ou à 90 p. 100. Il y a des différences d'un pays à l'autre. Par exemple, Swiss Air appartient en partie à des intérêts privés, en partie à des institutions publiques et en partie au gouvernement; il y a donc là une certaine différence. Disons toutefois qu'en grande majorité, exception faite des Américains et d'une ou deux lignes aériennes à gestion différente, les lignes aériennes dont je parle appartiennent toutes à un gouvernement.

Au Canada, évidemment, vous avez Air Canada qui appartient au gouvernement et Canadian Pacific qui appartient au secteur privé. Le Canadien Pacific et Air Canada sont tous deux membres de l'ATAI et sont signataires de ces ententes. Mais il sera très difficile d'établir la différence entre l'un et l'autre, du fait que ce sont des transporteurs désignés—je souligne l'expression—en vertu des ententes bilatérales et qu'ils ne sont exploités que dans la mesure où ces ententes bilatérales continuent d'exister.

J'aimerais signaler une chose intéressante qui se déroule actuellement. Le Royaume-Uni a accusé les États-Unis de ne pas observer l'entente bilatérale entre leurs deux pays. Il se peut que, dans quelques jours, il n'y ait plus d'entente en vigueur entre le Royaume-Uni et les États-Unis. Je pense que l'échéance est fixée au 27 ou 28 juin. On est libre de conjecturer sur ce qui va se produire. D'après certaines lignes aériennes, il y aura interruption des vols entre les deux pays. Je ne pense pas que cela se produira. Ils continueront de voler en vertu d'ententes intérimaires de 30 ou 60 jours, et il est très difficile de savoir, pour l'instant, quels seront les résultats.



## [Text]

be the outcome. But it shows you what a precarious type of business this is, subject to complete government intervention and involvement throughout the period of existence of the agreement and subject to the controls which government exercises.

Mr. Chairman, I think this is enough background, and enough perhaps to suggest why we sought the exemptions. And if you will look at the brief, you will note on page 18, paragraph 34, a text of an exemption. If you think this is something new which we have concocted, then I must strictly reassure you that this is not the case. What you are actually looking at in this exemption is an excerpt from *Hansard* and a recommendation by the Standing Committee of Banking of the Senate of Canada which, at the time when it looked in the first instance to the proposed amendment to the Competition Act before it was enacted about a year and a half ago, and having heard our submission there and the submission of other carriers and the Canadian Carriers Association, had agreed to recommend this text. Subsequently, this text did not find its way into the legislation, the reason perhaps at that time being two-fold: time was too short to put this in, there was great pressure on the government and on the Parliament to enact this legislation; and the department and the then Minister, Mr. Ouellet, who appeared before the Senate, considered that this whole problem of exemption of regulated industries should be dealt with in one blow, in a considered manner. He suggested that they would put this matter up again when the further second part of the amendment came, and they did in fact do that. But when you put too many apples in the same basket some may fall out, and we found that in looking at the proposed amendment to Bill C-42, which is Clause 4.5, somehow the apple that I am representing here has fallen out of the basket.

This is a very technical legal difficulty that we have found here, which I am sure perhaps others and those more familiar with your Competition Act will appreciate and will explain better than I can. But the fact is that if you look at this Act and if you look at the exemption, it refers to a conduct which is expressly required or authorized by the public agency a conduct expressly authorized by a public agency. But the public agency is all right; you have the Canadian Transport Commission. The difficulty is that the agency is not authorized to require that the carriers enter into agreements. What the agency can do is to review tariffs, not agreements but tariffs. This is perhaps very technical but the fact remains that the agreements cannot be exempted, because the agreements are not expressly required or authorized by the Canadian Transport Commission. Then the next requirement is that the public agency is expressly empowered to require it and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct. The agreements, and I refer to the agreements reached within the traffic conferences, are not within the authority of the CTC. The tariffs which are based on the agreements are, but the agreements are not, and I think that distinction is very important.

## [Translation]

Cela révèle toutefois la précarité de ce domaine, lié comme il l'est à l'intervention, la participation et les mesures de contrôle des divers gouvernements.

Monsieur le président, je pense vous avoir fourni assez de renseignements pour que vous compreniez pourquoi nous avons demandé d'être exemptés. Si vous examinez notre mémoire, vous noterez, à la page 18, au paragraphe 34, le texte d'une exemption. Si vous pensez que c'est là une chose nouvelle que nous avons imaginée, je me dois de vous rassurer: tel n'est pas le cas. Cette exemption est, en fait, tirée du *Hansard* et c'est une recommandation du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce qui, lorsqu'il a examiné, en première instance, l'amendement proposé à la Loi sur la concurrence avant qu'il soit mis en vigueur il y a près d'un an et demi, après nous avoir entendus et avoir entendu d'autres transporteurs, ainsi que l'Association des transporteurs canadiens avait accepté de recommander ce texte. En définitive, ce texte n'a pas été introduit dans la loi, et ce, pour deux raisons: on manquait de temps à l'époque pour l'y insérer, et le gouvernement, ainsi que le Parlement, subissait de fortes pressions pour mettre cette loi en vigueur; en outre, le ministère et le ministre de l'époque, M. Ouellet, qui avait comparu devant le comité sénatorial, considéraient que tout ce problème de l'exemption de l'industrie assujettie à des règlements devrait être réglé d'un seul et même coup, après examen. Il a proposé que le Sénat soulève de nouveau cette question lorsque la deuxième partie de l'amendement surviendrait, et c'est, en fait, ce que le Sénat a fait. Toutefois, qui trop embrasse, mal étreint, et nous nous sommes aperçus en examinant l'amendement proposé dans le Bill C-42, c'est-à-dire le paragraphe 4.5, que l'on n'avait justement pas étreint l'idée que je défends ici.

Il s'agit là d'une difficulté juridique d'ordre extrêmement technique que nous avons constaté; je suis certain que d'autres personnes, connaissant mieux que moi la Loi sur la concurrence, sauront vous expliquer cela. Toutefois, si vous examinez cette loi et l'exemption, vous noterez que cette dernière porte sur un comportement expressément demandé ou autorisé par l'organisme public. Pour ce qui est de l'organisme public, cela va bien; il y a la Commission canadienne des transports. L'ennui est que cet organisme n'a pas le droit d'exiger que les transporteurs concluent des ententes. Cet organisme peut bien examiner des tarifs, mais non les ententes. C'est peut-être là une question très technique, mais il n'en demeure pas moins qu'on ne peut pas exempter les ententes, parce que la Commission canadienne des transports ne peut expressément demander ou autoriser ces ententes. Ce qu'il faut donc, c'est que l'organisme public soit expressément doté du pouvoir d'exiger cela et de réglementer le comportement des transporteurs. Les accords, et je parle ici des accords conclus dans le cadre des conférences sur le trafic, ne relèvent pas de la juridiction de la CCT. Les tarifs qui se basent sur ces accords sont soumis à la juridiction de cette commission, mais les ententes ne le sont pas, et je crois que cette distinction est très importante.



[Texte]

• 0955

Finally, the application of the Competition Act interferes seriously with the attainment of the primary, regulatory objective of another act under which the contract is mandated. I suggest the contract's not being mandated, this third condition cannot be fulfilled, again technically. So I can see, very clearly, that the intention of those who drafted the exemption was there and perhaps that exemption applies to other regulated industry, such as radio, television and certain other matters which are under the regulatory agency, but it somehow, by a fluke of the provision of the law, does not happen to cover the agreements reached through the traffic conferences of the International Air Transport Association, notwithstanding that those are being conducted by intergovernmental agreements and there is just a little hiatus between the two levels.

The government has recognized this and in another amendment to another act, which I do not believe is before you now, but I should mention it, the Transport Act, they tried to rectify it. In the Transport Act they almost assumed that if you cannot comply with this thing you are now doing, then we are going to do it some other way. What they then do is rather interesting because they then say that instead of biting the apple now, we sort of postpone the agony, let these carriers sort of worry about lawsuits; let them worry about their agency program; let them worry about their agreements, and let them worry about testing the case and spending \$100,000, \$200,000 or \$300,000, possibly in litigation or more. If the government's counsel is satisfied that after due consideration, the desirability of maintaining competition that an exemption referred to in this subsection is necessary, and I am reading now the provision which is proposed in Bill C-33:

... by order with the approval of the Minister of Transport and the Minister of Consumer and Corporate Affairs and after the Director of Investigation and Research appointed under the Combines Investigation Act has been notified of the terms of the proposed order, exempt from the application of Section 32 of the Combines Investigation Act any conduct that is imposed or required by an order or regulation made by the Commission that is specifically ...

et cetera. They tried to take care of this by an order in council in due course, but the difficulty is right here. The Commission to which they are referring is the Canadian Transport Commission and that Transport Commission still has no authority to deal with agreements. So, even this amendment, if enacted, will unfortunately not deal with the apple to which I referred a little earlier.

Hence, I am before you, asking you, if possible, to look at the clause that the Senate Banking Committee has seen fit to report actually to the Senate and which is clear, unambiguous and straightforward, takes into consideration the Canadian policy, reflected in 33 intergovernmental agreements, and make the recommendation that this simple clause should go into the law which you are now considering. Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

Finalement, l'application de la Loi sur la concurrence empêche de façon importante d'atteindre l'objectif premier de réglementation d'une autre loi aux termes de laquelle le contrat est attribué. Puisque les contrats ne sont pas attribués, cette troisième condition ne peut donc techniquement être remplie. Je comprends très clairement l'intention des personnes qui ont prévu cette exemption, exemption qui s'applique peut-être à d'autres industries faisant l'objet de réglementations telles que la radio et la télévision; cependant, par un des hasards de la loi, celle-ci ne s'applique pas aux ententes conclues dans le cadre des conférences sur le trafic de l'Association du transport aérien international, bien que celle-ci ait été organisée dans le cadre d'ententes entre les gouvernements et qu'il n'y ait qu'une petite distinction entre les deux.

Le gouvernement a reconnu un tel état de chose et, dans un autre amendement à une autre loi—qui ne vous est pas soumise pour le moment, mais que je dois mentionner—la Loi sur les transports, il a essayé de rectifier la situation. Dans cette loi, le gouvernement tient presque pour acquis que, si l'on ne peut se conformer avec cette situation, on s'y prendra d'une autre façon. La façon dont le gouvernement procède est assez intéressante: au lieu de s'attaquer à la question tout de suite, on remet les problèmes à plus tard et on laisse tout simplement aux transporteurs le soin de se préoccuper des poursuites judiciaires, du programme des agences, des ententes, et on se préoccupe peu qu'ils dépensent \$100,000, \$200,000, ou \$300,000 en poursuites judiciaires. Si les avocats du gouvernement estiment, après avoir étudié le cas, qu'il est souhaitable, pour maintenir la concurrence, de garder l'exemption prévue à ce paragraphe—et je vous lis maintenant la disposition prévue dans le Bill C-33—:

... par décret, avec l'approbation du ministre des Transports et du ministre des Consommations et des Corporations et après avoir porté les termes du décret projeté à la connaissance du directeur des enquêtes et recherches, nommé en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, soustraire de l'application de l'article 32 de cette même loi les actes visés, directement ou indirectement, aux ordonnances ou règlements mentionnés dans ce décret et établis par la commission par suite d'une directive ...

etc. un décret pourrait être rendu à cet égard en temps et lieu, mais la difficulté demeure. La Commission que mentionne le projet de loi est la Commission canadienne des transports qui pourtant n'a pas les pouvoirs voulus pour s'occuper des accords et ententes. Ainsi donc cet amendement, même s'il était adopté, ne réglerait pas le problème dont j'ai parlé précédemment.

C'est par conséquent la raison pour laquelle je suis ici pour vous demander d'étudier l'article dont a fait rapport au Sénat le comité sénatorial sur les banques, article qui est clair, non ambigu et qui tient compte de la politique canadienne reflétée dans 33 accords intergouvernementaux. Je recommande que cet article soit incorporé dans la loi que vous étudiez à l'heure actuelle. Je vous remercie, monsieur le président.



[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gazdik. I want, on behalf of all the Committee members, to thank you sincerely for a very clear and precise statement of what your position is. I think it is a great lesson for others who would appear before the Committee. You were just dead on and precise, and I think the members can deal with it in a fairly precise way in their questioning. So, thank you, very much. Mr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to echo the words of the Chairman. I thought it was an outstanding presentation. It seemed so simple it is almost difficult to ask a question.

You stated that there are certain ways in which the airlines do not and cannot compete, Mr. Gazdik, on rates and fares and so on in many parts of the agreement. Being commercial enterprises, the airlines must compete in some ways on decor, pretty stewardesses, glib pilots on the microphone and so on. How is the state of competition in the airline industry at the present time?

• 1000

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, I think we anticipated this question. Those of you who take the trouble to read this State of the Air Transport Industry Report delivered by the Auditor General last year, which is very similar to the report from the year before and the year before that, for the last 20 years, will find that the competition is terrific. There are too many airlines on certain routes and there are too many seats available on certain routes, and the difficulty that the traffic conference is facing and must come to terms with and come to agreement on is enormous. Therefore what you are asking can be answered in the affirmative.

There are many ways in which carriers compete, and I think one should perhaps distinguish two types of competition. One is price competition and the other is service competition. So far as service competition is concerned there is an enormous amount. So far as price competition is concerned it would be impossible and unbearable for the reasons that I have explained earlier to maintain it. But that does not stop one carrier or one particular nation from being more punctual, having his aircraft cleaner, or having his stewardesses dressed up in Dior suits or in something else. This is all part of the competition picture. There is competition.

There are, of course, other competitive parts which remain outside these bilateral agreements and these are the so-called charter competitions, for instance. A charter competition, which is not covered by these agreements, remains there, and that uses its beneficial effect on the scheduled carriers, if that is necessary.

**Mr. Philbrook:** Well, given that there are areas of competition and if in fact your request was granted by the government for a specific exemption in this bill, would you then see a need for those areas of competition to be regulated somehow or other under the act?

[Translation]

**Le président:** Merci, monsieur Cafik. Au nom de tous les membres du Comité, je tiens à vous remercier sincèrement de l'exposé clair et précis que vous nous avez fait de votre situation. Je crois que vous faites ainsi la leçon à beaucoup d'autres témoins qui comparaissent devant nous. Vous avez été vraiment précis, et j'espère que les députés pourront vous poser des questions tout aussi précises. Je vous remercie. Monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais répéter les paroles de notre président. Il s'agit en effet d'un exposé excellent. Il a semblé si simple qu'il paraît maintenant difficile de poser une question.

Vous avez dit que, dans certains cas, les compagnies aériennes ne se faisaient pas et ne pouvaient pas se faire concurrence, c'est le cas pour les tarifs par exemple. Étant donné que les lignes aériennes sont des entreprises commerciales, elles doivent quand même se faire concurrence, dans le domaine du décor par exemple, des hôtesse, des pilotes etc. Qu'en est-il de la concurrence à l'heure actuelle?

**M. Thomka-Gazdik:** Monsieur le président, nous nous attendions à cette question. Si vous prenez la peine de lire le rapport présenté par notre directeur général l'année passée, la situation de l'industrie du transport aérien, vous remarquerez qu'il ressemble beaucoup à celui de l'année d'avant et des années précédentes, en fait, des 20 dernières années. Vous remarquerez que la concurrence est incroyable. Il y a beaucoup trop de lignes aériennes sur certaines routes, beaucoup trop de sièges disponibles sur certaines routes, et les difficultés que doivent surmonter les conférences sur le trafic sont énormes. Ainsi donc, la réponse à votre question est certainement affirmative.

Il y a beaucoup de façons de se faire concurrence, et il faudrait peut-être distinguer entre deux types. D'abord, la concurrence en matière de prix et l'autre en matière de services. En ce qui concerne les services, il y a énormément de concurrence. Quant aux prix, il serait impossible de se faire concurrence, cela serait intenable pour les raisons que je vous ai expliquées. Cela m'empêche pas un transporteur ou un pays d'être plus ponctuel, d'avoir des avions plus propres, d'avoir des hôtesse qui portent des costumes Dior etc. Tout cela fait partie de la concurrence, car il y en a.

Il y a évidemment d'autres aspects de la concurrence qui ne sont pas évoqués dans les ententes bilatérales, la concurrence des services d'affrètement. Cette concurrence existe, étant donné que les services d'affrètement ne sont pas l'objet d'ententes bilatérales. Cela peut même avoir un effet bénéfique sur les vols réguliers.

**M. Philbrook:** Puisqu'il existe de la concurrence dans ce domaine, si le gouvernement agréait à votre demande et prévoyait cette exemption, croyez-vous que ces domaines de concurrence devraient faire l'objet de réglementation aux termes de la loi?

## [Texte]

**Mr. Thomka-Gazdik:** I am only seeking this "price competition and related matters" to which the traffic conference agreement extends itself. Now, it was decided by your Parliament about a year ago, when we came before you to ask you to amend our act of incorporation, to permit and authorize us to enlist amongst membership the nonscheduled carriers, the so-called charter carriers. This matter is still in a pending state; there are very few charter carriers who have chosen to make an application. In fact there is not one at the moment which is a member of IATA. The fact that I have presented refers to those carriers who are operating scheduled services only, and the exemption for which I am asking is for those that I have been representing.

**Mr. Philbrook:** I think that is what I was trying to get at. You asked me for a very specific exemption, which strikes me as fair enough. Do you think some of the other major provisions of the Competition Bill could and should still apply to the airline industry? For example, on mergers and monopolies and so on, is it possible that certain airlines might combine or grow and take over services, so that their ability to supply superior services would represent a threat to other smaller airlines?

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, I think, under the Transport Act, mergers, combines, of the kind that you are referring to, are subject to supervision by the Canadian Transport Commission, and whether, and to what extent there is an overlap between that aspect and the present amendment, I would rather let those carriers, who come under your jurisdiction, answer.

I doubt very much that a foreign carrier would have an opportunity or an idea of merging with a Canadian carrier. I do not think this happens because you have immediately the problem, in foreign service, of which flag you operate under. I do not want to exclude this possibility because, as you know, there are certain combines in existence. You have, for instance, an Air Afrique; it happens to be a member of IATA which is a nine-government airline combination. You have SAS which is a three-government airline combination. I do not know of any of them in Canada.

• 1005

**Mr. Philbrook:** I was not thinking so much of airlines combining internationally but within one country domestically, for example, Air Canada, if they took over all other airlines except CP might be enormous compared to CP and, therefore, constitute a threat in a competitive sense.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, I would prefer that this question be put to Air Canada or CP because I really am not sufficiently instructed on giving you an answer.

**Mr. Philbrook:** The point I was getting at—it is my last question—is that in regard to this specific exemption, it seems

## [Traduction]

**M. Thomka-Gazdik:** Nous nous préoccupons seulement de la question de concurrence en matière de prix et des questions connexes que visent les ententes de la Conférence sur le trafic. Il y a un an, le Parlement avait l'intention, lorsque nous sommes venus témoigner, de nous demander de modifier nos statuts de constitution en corporation, ce qui nous permettrait d'accepter comme membres de nos associations les transporteurs des services d'affrètement, c'est-à-dire des vols non réguliers. Cette question est toujours pendante. Très peu de transporteurs d'affrètement ont décidé de présenter une demande. En fait, aucun d'entre eux n'est membre de l'IATA. La situation que je vous ai exposée est celle des transporteurs réguliers seulement et l'exemption viserait ces transporteurs que nous représentons.

**M. Philbrook:** C'est précisément là où je voulais en venir. Vous avez demandé une exemption très précise, ce qui me semble juste. Croyez-vous que certaines autres dispositions importantes de la Loi sur la concurrence pourraient et devraient toujours s'appliquer à l'industrie aérienne? Je veux parler des fusions, des monopoles etc. Est-il possible que certaines compagnies aériennes fusionnent ou reprennent à leur compte certains services, ce qui leur permettrait, par des services d'une qualité supérieure de menacer les compagnies plus petites?

**M. Thomka-Gazdik:** Monsieur le président, aux termes de la Loi sur les transports, des fusions et coalitions du genre dont vous parlez sont soumises au contrôle de la Commission canadienne des transports. C'est la raison pour laquelle je laisserai le soin aux transporteurs qui relèvent de votre juridiction de répondre à cette question.

Je doute fort qu'un transporteur étranger ait la possibilité ou l'idée de fusionner avec un transporteur canadien. Je ne crois pas que cela se produise, car immédiatement se pose le problème du pays d'appartenance. Cependant, je ne voudrais pas exclure complètement une telle possibilité, étant donné qu'il existe certaines coalitions à l'heure actuelle. Il y a par exemple Air Afrique; ce transporteur est membre de l'IATA et regroupe neuf lignes aériennes gouvernementales. Il y a également la SAS qui en regroupe trois... Je ne pense pas qu'il y en ait au Canada.

**M. Philbrook:** Je ne pensais pas à des lignes aériennes se regroupant sur le plan international, mais plutôt à l'intérieur d'un pays, par exemple Air Canada. Si ce transporteur achetait toutes les autres lignes aériennes à l'exception de CP Air, il pourrait être énorme par comparaison à cette dernière ligne aérienne et, en conséquence, constituerait une menace à la concurrence.

**M. Thomka-Gazdik:** Monsieur le président, je préférerais que cette question soit posée à Air Canada ou à CP Air parce que je n'ai vraiment pas assez de renseignements pour vous répondre.

**M. Philbrook:** Là où je veux en venir—c'est ma dernière question—c'est qu'en ce qui concerne cette exemption précise,



[Text]

to me that in your view it applies in principle the same way that the bill would apply to utilities; there is already government supervision, therefore, it is not necessary to have the bill apply to your industry; in other words, there should be an exemption. Is that right? Maybe not in fact because, as you say, it falls between two jurisdictions. CTC does not adequately cover that definition but in principle, in practice, you are already regulated, therefore, you should be exempt. Is that essentially what you are saying?

**Mr. Thomka-Gazdik:** That is correct. That is correct with one exception; if you feel that the CTC does not sufficiently regulate then obviously this is a matter for Parliament to review the authority of the CTC.

**Mr. Philbrook:** Mr. Chairman, I wonder if Counsel and the government representatives might just have a comment on that or an opinion on it.

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

**Mr. Robert J. Bertrand (Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs):** I think the position is relatively simple. We still suggest the same policy that the government is outlining in this bill, you are either regulated under the law or you are subject to competition. What you are saying is that you are not regulated but you would not like to be subject to competition.

**Mr. Thomka-Gazdik:** I am not saying that, sir.

**Mr. Bertrand:** That is what it amounts to because in your brief you mention there is quite a number of areas that the CTC does not look at. Nevertheless, if it does not look at them you still do not want to be subject to competition.

**Mr. Thomka-Gazdik:** No, sir, I am sorry. If I may, I did not say it the way you said it. I have said that the CTC has authority over tariffs and tariffs are based on the agreements, but the CTC does not have ostensibly authority over the agreements. Therefore, technically the agreements are in violation of the proposed act. I think this is a neat distinction between what you are saying and what I am saying.

**The Chairman:** Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** It would appear to me, Mr. Chairman, that the government in practice addressed its mind to the problem that has been raised in Bill C-33 which has been outlined. The only difference between that bill and the amendment being proposed is that the amendment proposed relates to any agreement or arrangement affecting air transportation, not any agreement or arrangement affecting rates. I think the government has drafted, if I could guess, proposed Section 3.3 in order that it can be sure that the agreements that it is going to exempt in fact only affect rates, not as the proposed exemption by the witness; for example, the concluding words are:

... including the collective selection and administration of agencies for the sale of air transportation."

This would seem to me to indicate that IATA somehow extended these agreements past the rate structure but also has

[Translation]

il me semble qu'elle s'appliquerait en principe de la même façon que le projet de loi s'appliquerait aux services publics; il y a déjà une surveillance gouvernementale, par conséquent, il n'est pas nécessaire que le projet de loi s'applique à notre industrie; autrement dit, il devrait y avoir une exemption. Est-ce exact? Peut-être pas dans les faits, parce que, comme vous l'avez dit, cette industrie relève de deux juridictions. La CCT ne couvre pas tout ce domaine, mais, en principe et en pratique, votre activité est déjà réglementée, vous devriez donc être exempté. Est-ce là l'essentiel de votre propos?

**M. Thomka-Gazdik:** C'est exact, à une exception près, si vous estimez que la CCT ne nous régit pas suffisamment, il incombe alors au Parlement d'examiner les pouvoirs qu'il a conférés à la société.

**M. Philbrook:** Monsieur le président, je me demande si le conseiller et les représentants du gouvernement auraient des commentaires ou une opinion à donner à ce sujet.

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Robert J. Bertrand (Sous-ministre adjoint, Politique de la concurrence et directeur des enquêtes et de la recherche, ministère de la Consommation et des Corporations):** Je pense que la position est relativement simple. Nous maintenons la politique que le gouvernement établit dans ce projet de loi: une industrie est soit réglementée en vertu d'une loi, soit ouverte à la concurrence. Ce que vous dites, c'est que vous n'êtes pas réglementé et que vous n'aimeriez pas être ouvert à la concurrence.

**M. Thomka-Gazdik:** Ce n'est pas ce que je dis, monsieur.

**M. Bertrand:** Cela revient au même, parce que dans votre mémoire, vous dites que bon nombre de domaines échappent à la surveillance de la CCT. Néanmoins, vous ne voulez tout de même pas être ouvert à la concurrence.

**M. Thomka-Gazdik:** Non monsieur, je suis désolé. Je ne me suis pas exprimé de la façon dont vous le faites. J'ai dit que la CCT a le pouvoir d'examiner les tarifs, que les tarifs sont fondés sur les ententes, mais que la CCT n'a pas le pouvoir d'examiner les ententes. En conséquence, les ententes enfreignent le projet de loi. Je pense qu'il y a une distinction assez subtile entre ce que vous dites et ce que, moi, je dis.

**Le président:** Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Il me semble, monsieur le président, que le gouvernement s'est en fait attaqué au problème visé dans le projet de loi C-33 qui a été mentionné. La seule différence entre ce projet de loi et l'amendement proposé est que l'amendement vise toute entente ou arrangement touchant les transports aériens, et non toute entente ou arrangement touchant les tarifs. Je pense que le gouvernement a rédigé l'article 3.3 afin de s'assurer que les ententes ainsi exemptées ne porteront que sur les tarifs, ce qui n'est pas l'exemption proposée par le témoin; par exemple, en conclusion on dit:

... notamment la sélection collective et l'administration des agences en vue de la vente de transport aérien.

Cela semble indiquer que l'IATA étend ces ententes à d'autres choses que les tarifs, mais a également un arrangement par

**[Texte]**

some arrangement whereby agencies that sell international air transportation tickets or fares come under the regulation.

If that is the case, perhaps the government is saying, "We would like to look at these agreements every time they come; if they deal simply with fares, fine, we will exempt them; if they deal with other matters, such as who can get into the international travel business in Canada, perhaps we would like to have another look at them."

**The Chairman:** Yes, Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** May I intervene right here on this point?

**The Chairman:** Yes. Yes.

**Mr. Lambert:** Because . . .

• 1010

**The Chairman:** Excuse me. The Chair is always in this difficulty when we get into a very narrow question. My policy, primarily, as long as it is supported by Committee members, is to allow a pretty freewheeling interchange on this specific point, but I do not want to prohibit members from taking their rightful place. So I am in a bit of a dilemma. If there is not any objection we will proceed in a kind of freewheeling way for a few minutes and then get back to my list.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I was asking the point of information from both the counsel to the Committee and the ministerial witnesses, as to whether they can apply an intelligent distinction to an international agreement with regard to fares and then leave the question of agencies and agency, shall we say, commissions and so forth and so on, up in the air. If you want to have an agreement with regard to fares on an international basis—and there is a very clear distinction in my mind between international operations and domestic operations, because I think you are whistling up the pipe with regard to international agreements—to allow the agency and other matters to be absolutely open is, of course, sabotaging any international agreement. You can play around with commissions and kickbacks and all sorts of things, and that is the sort of thing that has to be policed, by agreement. And remember, you are dealing with other governments. All I am saying here is that I think the Canadian government is just whistling up the pipe.

**The Chairman:** If we concluded . . .

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Would they care to comment on that? After all, they were commenting on the witness. I have no particular brief with the witness. I am just putting what I consider a pertinent question.

**Mr. Affleck:** There is some validity in that, although certainly U.S. authorities do not think so because they say that the only competition there is apparently in service, and that is one of the service requirements perhaps. As to kickbacks, there perhaps should be an agreement to go that far.

But in addition to fares they also require, as I understand it, travel agents, before they can become IATA members, to send a certain percentage of their international traffic by the airline that got them into IATA, namely, in Canada, Canadian

**[Traduction]**

lequel les agences qui vendent des billets d'avion pour les vols internationaux sont visées par les règlements.

Si c'est le cas, le gouvernement dit peut-être en fait « nous aimerions examiner ces ententes chaque fois qu'elles seront conclues; si elles ne traitent que des tarifs, nous allons les exempter, si elles traitent d'autres questions, par exemple l'accès à l'industrie des voyages internationaux au Canada, nous aimerions peut-être les examiner à nouveau. »

**Le président:** Oui, monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Puis-je intervenir à ce stade?

**Le président:** Oh, oui.

**M. Lambert:** Parce que . . .

**Le président:** Excusez-moi, la présidence a toujours cette difficulté lorsque le Comité étudie une question très précise. J'ai pour politique, pourvu que j'aie l'appui des membres du Comité, d'autoriser un échange assez libre sur ce point précis, mais je ne veux pas empêcher des membres de prendre la parole lorsqu'ils en ont le droit. Je me trouve donc devant un dilemme. S'il n'y a pas d'objection, nous allons passer quelques minutes à discuter librement, puis nous reviendrons à ma liste.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je demandais au conseiller du Comité et aux témoins du Ministère s'ils peuvent faire une distinction intelligente en ce qui concerne les ententes internationales portant sur les tarifs et laisser en suspens la question des agences, de la commission etc. Si vous voulez avoir une entente sur les tarifs au niveau international—et je fais moi-même une distinction très nette entre les activités internationales et les activités nationales, parce que je pense que vous faites fausse route en ce qui concerne les ententes internationales—laisser toute liberté à l'agence et sur d'autres questions, revient à saboter toute entente internationale. On peut jouer sur les commissions et les ristournes, etc., ce sont des choses qui doivent être réglementées, par une entente. Il faut se rappeler qu'on a affaire à d'autres gouvernements. Tout ce que je veux dire, c'est que je pense que le gouvernement canadien fait fausse route.

**Le président:** Si nous concluons . . .

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Voudraient-ils faire des commentaires là-dessus? Après tout, ils en ont fait sur ce qu'a dit le témoin. Je n'ai rien contre ce témoin. Je ne fais que poser une question que je considère pertinente.

**M. Affleck:** Il y a du vrai là-dedans, bien que les autorités américaines ne le voient pas de la même façon, parce que, selon elles, la seule concurrence possible se fait au niveau du service, et c'est peut-être une des exigences. En ce qui concerne les ristournes, il devrait peut-être y avoir une entente là-dessus.

En plus des tarifs, ils exigent également, selon moi, que les agents de voyage, avant de pouvoir devenir membres de l'IATA, envoient un certain pourcentage de leurs passagers internationaux à la ligne aérienne qui les a parrainés lors de



## [Text]

Pacific or Air Canada, basically. They say to you that you can send 20 per cent of your passengers to England by charter but the other 80 per cent have to go by regular commercial airline. There are other requirements, as I understand it, that appear in these agreements over and above simply the seven or eight per cent commission rate.

**The Chairman:** I think our witness, Mr. Gazdik, wants to make a comment in respect to that. Mr. Gazdik.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, I do not know where learned council was instructed on this statement. I can assure him, and through you, Mr. Chairman, the Committee, that I know not of any agreement, anywhere, of the kind he has described. The agreement that I know of is a sales agency agreement which is signed by the agent with the Director-General of IATA on behalf of the carriers. I am sorry, I do not have that agreement with me, but I would be very happy to make it available to the Committee in sufficient copies.

That agreement has quite a number of very important provisions which are mainly designed in the interest of the public and not so much in the interests of the carriers. The commission is a part of it, the said commission rate, but there are such things as requiring that the agent should have appropriate offices. There are such things in it as that the agent should be adequately qualified to be able to write a ticket, to be qualified to sell transportation.

I do not know of any carrier who has made with an agent an agreement of the kind that counsel referred to. I am not saying that it is impossible. I just say that I do not know of anything like this. I have been with this organization for some 29 years so I should know something about it.

I think the purpose of these agreements, and I am very glad that it has been mentioned, is a corollary of the fare agreement. It is impossible to leave commission open. I mean if one carrier starts to give 30 per cent commission, another carrier tries to continue with 7, how will the rebating be checked? How will this particular business be directed? Will the 30 per cent not carry with it the advantage that the 7 does not have? At least at this stage we believe that subject to, and again I am saying subject to appropriate authority of the Canadian Transport Commission reviewing the tariff provisions dealing with agency commissions, because that is the authority, reviewing the tariff provisions dealing with agency commissions, I think the commission agreements should continue to be maintained. And one perhaps ought to reaffirm what was said here before. The Canadian Transport Commission is not without power to regulate the airlines but there is this technical legal problem that there is no power to regulate the agreement. They have full power in dealing with the tariffs any carrier is filing. That tariff is there. They have the power.

• 1015

**The Chairman:** Mr. Bertrand, very briefly, because I want to move on to our list of questioners if I may.

## [Translation]

leur admission à l'IATA, soit au Canada, la CPR ou Air Canada. Ils disent donc à l'agence de voyage qu'elle peut envoyer 20 p. 100 de ses clients en Angleterre sur des vols nolisés, mais que les autres 80 p. 100 doivent emprunter les vols réguliers. Il y a d'autres exigences, si j'ai bien compris, dans ces ententes, outre le simple taux de commission de 7 ou 8 p. 100.

**Le président:** Je pense que notre témoin, M. Gazdik, veut faire une observation à ce sujet. Monsieur Gazdik.

**M. Thomka-Gazdik:** Monsieur le président, je ne sais pas où votre conseiller a obtenu ces renseignements. Je peux l'assurer et par votre intermédiaire, monsieur le président, je peux assurer le Comité qu'à ma connaissance, il n'y a pas d'entente comme celle qu'il a décrite. La seule entente que je connaisse concerne les agences de voyage et est signée par l'agent et le directeur général de l'IATA qui représente les transporteurs. Je suis désolé, je n'ai pas cette entente avec moi, mais je serais très heureux de la fournir au Comité en exemplaires suffisants.

Cette entente contient un certain nombre de dispositions très importantes qui veulent surtout assurer l'intérêt public et non pas tant les intérêts des transporteurs. Cette entente contient également une disposition sur la Commission, le dit taux de commission, mais on y exige également que l'agent ait des bureaux en nombre suffisant. Il y a des dispositions comme la suivante, que l'agent soit assez compétent pour pouvoir rédiger un billet, pour pouvoir vendre du transport.

Je ne connais pas de transporteur qui ait conclu avec un agent une entente comme celle qu'a mentionnée le conseiller. Je ne dis pas que c'est impossible. Je dis tout simplement que je n'en ai jamais entendu parler. Je fais partie de cette organisation depuis 29 ans, je devrais donc savoir quelque chose.

Je pense que ces ententes, et je suis très heureux qu'on l'ait mentionné, sont un corollaire des ententes sur les tarifs. Il est impossible de laisser le montant de la commission à l'appréciation de chacun. En effet, si un transporteur accorde une commission de 30 p. 100 et qu'un autre essaie de continuer avec 7 p. 100, comment vérifiera-t-on le rabais? Comment cette entreprise sera-t-elle dirigée? Une commission de 30 p. 100 n'aura-t-elle pas l'avantage sur celle de 7 p. 100? Pour l'instant du moins, étant donné que les autorités compétentes de la Commission canadienne des transports n'auront pas réexaminé les dispositions du tarif portant sur les commissions des agences, les accords actuels doivent être maintenus. Peut-être faudrait-il répéter ce que nous avons déjà dit. La Commission canadienne des transports n'est pas sans pouvoir régler les compagnies aériennes, mais la réglementation d'un accord pose un problème juridique d'ordre technique. Elle a tout pouvoir sur les tarifs proposés par n'importe quel transporteur.

**Le président:** Monsieur Bertrand, vous avez la parole, mais soyez bref, car je voudrais que nous passions au suivant sur la liste.



*[Texte]*

**Mr. Bertrand:** I would like to ask the witness the following question. Is there not a practice or a requirement that the agency receiving a commission for the sale of a ticket is not entitled to pass on to his client that commission?

**Mr. Thomka-Gazdik:** There is.

**Mr. Bertrand:** Could the witness explain to me what is the essential part of that relationship, that requirement with the proper, if you like, tariff maintenance under the agreement?

**The Chairman:** Mr. Thomka-Gazdik.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, if an agent rebates, he violates the law as it stands today.

**Mr. Bertrand:** Which law?

**Mr. Thomka-Gazdik:** The Transportation Act.

**The Chairman:** He does not violate the agreement but the law itself.

**Mr. Thomka-Gazdik:** He violates the law itself, the Transportation Act, which prohibits unlawful rebates on the sale of a fare at a rate which is less than the tariff provisions, but if the air carrier tariff provision is 100 and the agent sells it for 95, then he is giving an unlawful rebate in violation of the tariff provisions of the Act, and it also violates its agreement with the carrier because the carrier agreement prohibits him from rebating to a passenger any amount. That is another matter.

**The Chairman:** All right, thank you very much. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, it is a very interesting brief and what we have here is an industry dealing internationally that has a price and service competition factor, and through the CTC and through IATA, the price aspect of that is negotiated quite openly, so you are into a parallel pricing situation and there is very little difference to the situation that is going on here in selling air fares. One cannot get a price advantage over another or all of a sudden one ends up with the other's business. The competition is out. There is very little difference in this to selling a can of soup in competing grocery markets.

This whole matter has been studied with Bill C-33 and it has been through a Senate committee and an exemption has been requested, the drafters of the bill have known of this exemption, the submission here presents and requests a specific exemption and I am still not clear as to why this exemption is not part and parcel of the draft of Bill C-42. I am wondering if we could get this point clarified. I have not quite understood the comment of Mr. Bertrand from the department on this matter. I really am troubled with it.

• 1020

**The Chairman:** Would you like Mr. Bertrand to make a comment as to why this was not taken into account?

**Mr. Huntington:** Through you, Mr. Chairman, yes, I would make that request.

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

*[Traduction]*

**M. Bertrand:** Je voudrais poser au témoin la question suivante. N'est-il pas interdit à l'agence qui touche une commission sur la vente d'un billet de répercuter cette commission sur le client?

**M. Thomka-Gazdik:** Effectivement.

**M. Bertrand:** Le témoin pourrait-il m'expliquer en quoi consiste cette interdiction aux termes de l'accord?

**Le président:** Monsieur Thomka-Gazdik.

**M. Thomka-Gazdik:** Un agent qui offre un rabais contrevient à la loi telle qu'elle existe aujourd'hui.

**M. Bertrand:** Quelle loi?

**M. Thomka-Gazdik:** La Loi des transports.

**Le président:** Ce n'est pas l'accord, mais la Loi qu'il enfreint.

**M. Thomka-Gazdik:** Il enfreint la loi, la Loi des transports, qui interdit tout rabais illicite sur les tarifs établis; si le tarif de la compagnie aérienne est de 100, l'agent qui vend un billet pour 95 accorde un rabais illicite par rapport aux dispositions de la Loi concernant le tarif; il enfreint également l'accord passé avec le transporteur, car cet accord lui interdit d'accorder un rabais, quel qu'il soit, à un passager. Mais c'est autre chose.

**Le président:** Très bien, merci beaucoup. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Ce mémoire est très intéressant; nous avons ici un secteur dont les activités s'étendent à l'échelon international et qui comporte un élément de concurrence au plan des prix et des services; par l'intermédiaire de la CCT et de IATA, les prix sont négociés très ouvertement, et cela diffère très peu de la vente des billets d'avions que nous avons ici. On ne peut pas pratiquer de meilleurs prix qu'un concurrent, car autrement on absorbe l'entreprise adverse. La concurrence est éliminée. Cela diffère peu de la vente des soupes en conserve dans des épiceries concurrentes.

Ce problème a déjà été étudié dans le cadre du bill C-33, et il a fait l'objet d'un examen de la part d'un comité du Sénat. On a demandé une dispense, les auteurs de ce projet de loi le savent; ce mémoire demande une dispense précise et je ne comprends toujours pas très bien pourquoi elle est absente du bill C-42. Pouvons-nous en avoir une explication. A ce propos, je n'ai pas très bien saisi la remarque de M. Bertrand qui représente le ministère. Je suis perplexe.

**Le président:** Voulez-vous que M. Bertrand vous explique pourquoi on n'en a pas tenu compte?

**M. Huntington:** Je le voudrais, en effet.

**Le président:** Monsieur Bertrand.

[Text]

**Mr. Bertrand:** I think Bill C-42 is, as you have aptly described it since the beginning of these present hearings, a law of general application. It is essentially a law in general.

The bill attempts to get at the main principles that should govern and not zero in on specific activities. When Bill C-33 was introduced, there was already some discussion in Cabinet among the Ministers on Bill C-42. So they knew what the implication was. Proposed Section 3.3 must have been—I do not know; I cannot speak for the government or the Cabinet in that respect—introduced for greater clarification to make sure that if the principle of regulation, exemption for regulated conduct, were followed in the transportation industry you will have the exemption.

If you look at the wording of proposed Section 3.3 in Bill C-33 you will see that the conduct is required, it is actively supervised by a agency, and the statement of the Minister or the Governor in Council that it would impede the attainment of transportation is all there. You would not find a difference essentially in the basic principle of the exemption in proposed Section 3.3 and the exemption of proposed Section 4.5 in Bill C-42.

**The Chairman:** Are you really saying that they are not subjected to this act in this respect? In other words, this proposed amendment is unnecessary. Is that what you are really saying?

**Mr. Bertrand:** Which proposed?

**The Chairman:** Their proposed.

**Mr. Dennis de Melto (Director, Manufacturing Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs):** We are saying really that in 3.3 difference is that the exemption is dependent on the regulatory body consciously looking at the agreement and approving it. I think what the submission is saying is that the CTC does not at present have the power even with 3.3 in Bill C-33—it does not really have the power to do that. Of course, one possibility there is that if for some technical reason this section falls short of that, really all that would be required would be a further addition to proposed Section 3.3 of Bill C-33 to make it clear that they do have the power to review these agreements, and of course from our viewpoint we would be perfectly satisfied. If the agreements were being reviewed, then the exemption would fall into place under the combines act.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Then we are imposing another agency on top of agencies to review agreements that have been arrived at with most extensive negotiation and supervision on the part of agencies, boards, and different governments. What is the purpose of this? Is the department unhappy while the degree and spirit of competition or the problems of competition that exist in this industry? I cannot quite understand what they are after yet. Proposed Section 3.3 has a discretionary clause in it. Does it not?

**Mr. Bertrand:** Would you like to provide a copy of the . . .

**The Chairman:** It is right in the brief, on page 11.

[Translation]

**M. Bertrand:** Comme vous le dites et à juste titre depuis le début de ces audiences, le Bill C-42 a une application générale.

Ce projet de loi énonce les principes majeurs sans s'attacher à des activités spécifiques. Lorsque le Bill C-33 a été introduit, les ministres avaient déjà discuté en cabinet du Bill C-42. Ils savaient donc quelles en étaient les ramifications. Je ne peux pas me prononcer au nom du gouvernement ou du Cabinet, mais l'article 3.3 avait probablement pour but d'introduire une plus grande clarté de sorte que, si le principe de la réglementation était appliqué dans le secteur des transports, il y aurait une dispense.

Si vous étudiez le texte de l'article 3.3 du Bill C-33, vous verrez que les actes sont précisés et qu'ils font l'objet d'un examen attentif de la part d'un organisme; on y trouve aussi les décisions du ministre ou du gouverneur en conseil précisant que ces actes entraveraient l'efficacité des transports. Vous verrez qu'il n'existe aucune différence entre le principe sur lequel est fondée la dispense de l'article 3.3 et la dispense de l'article 4.5 du Bill C-42.

**Le président:** Voulez-vous dire qu'à cet égard ils ne sont pas assujettis à cette loi? Autrement dit, cet amendement est inutile, n'est-ce pas?

**M. Bertrand:** Quel amendement?

**Le président:** Leur amendement.

**M. Dennis de Melto (Directeur, direction de la fabrication, ministère de la Consommation et des Corporations):** En fait, l'article 3.3. diffère en ce sens que la dispense dépend d'un examen attentif de l'accord et de son approbation par l'organisme de réglementation. Ce mémoire dit, que malgré l'article 3.3. du Bill C-33, la CCT ne dispose pas actuellement de ces pouvoirs. Naturellement, si pour des raisons techniques cet article est insuffisant, on n'a qu'à préciser que la CCT peut examiner ces accords, et nous serons pleinement satisfaits. Si les accords faisaient l'objet d'un examen, la dispense relèverait de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Nous créons donc un organisme supplémentaire chargé de réexaminer les accords qui résultent des négociations les plus intensives et d'une étude de la part d'agences, de commissions et de gouvernements divers. Par contre, quel en est le but? Le ministère est-il insatisfait du degré de l'esprit de concurrence, ou bien des problèmes de concurrence qui existent dans ce secteur? Je ne comprends pas très bien ce qu'on cherche. L'article 3.3 comporte un aspect discrétionnaire, n'est-ce pas?

**M. Bertrand:** Voudriez-vous nous communiquer une copie de . . .

**Le président:** Cela se trouve à la page 11 du mémoire.



[Texte]

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I do not see any discretion in there. If the Governor in Council so orders . . .

**Mr. Huntington:** Does it not say "may"? It says in 3.3 (1):

The Governor in Council may, if he is satisfied . . .

**Mr. Bertrand:** Yes.

**The Chairman:** It is not mandatory on the Governor in Council.

**Mr. Huntington:** Is that not discretionary?

**The Chairman:** I suppose you could describe it that way.

**Mr. Huntington:** What else does it mean?

**The Chairman:** Yes. I agree with you.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I think in this particular section it would not make any difference whether you have "may" or "shall" because you have "if he is satisfied . . . that".

**Mr. Huntington:** Could we then come back to counsel for IATA? Do you still, do you accept the explanation that has been given by the Director of Research?

**Mr. Thomka-Gazdik:** I think it was an explanation which has enlightened perhaps the group. I was worried about this clause as it is. To coin a phrase, it is just passing the buck. You have before you a statement of facts. You have before you Canadian policy represented by the CTC agreement. What you are saying now is that we will look at this thing again and again and again at some future date and, if everybody at that future date, that is the Minister of Transport, the Minister of Consumers Affairs, and particularly the Director of the Combines Investigation Act, is satisfied that the Canadian Transport Commission exercises its powers properly, behaves as we hope they would, then we may make an exemption, and in the meantime when that industry abuses these agreements they will be subjected today, tomorrow, or after tomorrow, to any number of lawsuits, just trying it out. An example is to what extent, for instance, the agency program is or is not a proper part of the agreements which we have made, notwithstanding that the Canadian Transport Commission has approved it in the form of a tariff. At the moment that is not the case. Now, we can rely on some old jurisprudence, skimpy as it may be, and hope that this will help us. I can make the same argument as I have made here and refer them to the international agreements between Canada and other states and hope for the best, that the courts will have sufficient appreciation and discretion and not condemn the foreign carrier presidents to jail sentences who happen to be civil servants of some foreign country. And this is exactly the trouble and the fear that I have.

**Mr. Huntington:** Now, what exemptions exist in foreign jurisdictions? You are dealing with all the countries of the world. Does the problem we are debating here exist in other countries? Have the y moved to this general application?

[Traduction]

**M. Bertrand:** Monsieur le président, je n'y vois aucun élément discrétionnaire. Si le gouverneur en conseil le décrète . . .

**M. Huntington:** Ne dit-on pas «peut»? Voici ce que dit l'article 3.3(1):

Lorsque le gouverneur en conseil, . . . est convaincu . . . , il peut . . .

**M. Bertrand:** Oui.

**Le président:** Ce n'est pas une obligation pour le gouverneur en conseil.

**M. Huntington:** N'est-ce pas discrétionnaire?

**Le président:** Je suppose que oui.

**M. Huntington:** Qu'est-ce que cela peut vouloir dire autrement?

**Le président:** Oui, j'en conviens.

**M. Bertrand:** Peu importe que cet article précise «peut» ou «doit», puisqu'on a «est convaincu . . . »

**M. Huntington:** Pouvons-nous revenir maintenant au conseiller pour IATA? Acceptez-vous toujours l'explication du directeur de la recherche?

**M. Thomka-Gazdik:** Cette explication a peut-être éclairé le groupe. Le texte de cet article m'inquiétait. On se renvoie la balle. Vous avez devant vous un énoncé des faits. Vous avez devant vous l'accord de la CTC qui incarne la politique canadienne. Vous dites maintenant qu'on y reviendra à une date ultérieure et que, si à une date ultérieure le ministère du Transport, le ministère de la Consommation et en particulier l'administrateur de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, sont convaincus que la Commission canadienne du transport exerce convenablement ses pouvoirs, on pourra accorder une dispense; dans l'intervalle, une entreprise qui enfreint ses accords s'expose aujourd'hui, demain ou après-demain à une série de procès. Ainsi, dans quelle mesure le programme des agences, par exemple, doit s'insérer dans les accords que nous avons passés, bien que la Commission canadienne des transports l'ait approuvé sous la forme d'un tarif. Ce n'est pas le cas pour l'instant. Nous pouvons actuellement nous en remettre à la jurisprudence, aussi insuffisante soit-elle, en espérant qu'elle nous viendra en aide. Je peux utiliser le même argument et les renvoyer à un accord international entre le Canada et d'autres pays, en espérant que cela réussira et que les tribunaux auront suffisamment de bon sens et de latitude pour ne pas condamner à la prison les présidents d'une compagnie de transport étrangère qui sont aussi fonctionnaires d'un pays étranger. Voilà exactement mes craintes.

**M. Huntington:** Quelle dispense existe-t-il à l'étranger? Vous parlez de tous les pays du monde. Le problème qui nous occupe ici existe-t-il dans d'autres pays? Y a-t-on opté pour cette application générale?

[Text]

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, competition legislation in Canada has a considerable history but in the United States it has a considerably bigger history. In the United States for the last 30 or 40 years there have been the famous anti-trust laws and their various amendments. They have seen fit in the United States, when they dealt with air transport, ever since they dealt with it the first time in 1937 or 1938 on major air transport, to write in in their transportation act an exemption which, if you were to put beside this one, you would find a striking similarity—because that is exactly what they do. They wrote in the exemption that provided that the civil aeronautics board approves the agreement that relieves it from all operational anti-trust laws. That is the essence of it. This is what we have been trying to take out of that. So you have that in the United States. You have similar approval process authority in existence in the United Kingdom where the Restrictive Trade Practices Act has become applicable to services. And, again, there is the exemption written in there by the authority of the Board of Trade, I believe, who is exercising it by reviewing these agreements. In other words, you have a fair history. You could not operate otherwise. You have, for instance, the Rome Treaty which governs the Common Market countries. In the Rome Treaty you have Articles 85 and 86. And, again, notwithstanding the existence of Articles 85 or 86, air transport has been exempted from the application of the competition laws. For the reasons that I have said, this is not a small matter, it is a huge business, and it is done in a way that is different from other businesses. Some people cannot see this sort of difference, but I think it is different because of this very simple submission that I have made. You take off in one jurisdiction and land in another, and you cannot escape that.

**Mr. Huntington:** I have one more question.

**The Chairman:** Why do you not proceed and we will allow the Director . . .

**Mr. Huntington:** Well, there are two people who would like to move in on this point, if you want to clear it up, Mr. Chairman.

• 1030

**Mr. Bertrand:** If you look at the United States experience, as the witness has just said, if the agreement or conduct is approved by the FCC it is then exempt from antitrust. That is exactly what our proposed section 4.5 says. If it is approved, and the commission has the power to approve them if it is within the law, then it is exempt. So this proposed section essentially would cover it.

**The Chairman:** Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** The witness uses, Mr. Chairman, broad words about airline agreements. I do not read the U.S. law on what is happening in the United States quite as clearly as he does, and I think the best way to do it is to read two things quickly. This is a submission by the Department of Justice and it appeared on April 4, 1977:

[Translation]

**M. Thomka-Gazdik:** Monsieur le président, la législation canadienne sur la concurrence est impressionnante, mais celle des États-Unis l'est encore plus. Il existe depuis 30 ou 40 ans les célèbres lois anti-trust et leurs divers amendements. Lorsqu'ils se sont occupés des transports aériens pour la première fois en 1937 ou 1938, les États-Unis ont jugé utile d'insérer dans leur loi sur les transports une dispense qui ressemble à celle-ci de manière frappante. En vertu de cette exemption, la Commission de l'aviation civile doit approuver l'accord qui le soustrait à toutes les lois anti-trust. En substance, c'est cela. C'est ce que nous essayons de faire. Cela existe donc aux États-Unis. Une autorisation identique existe au Royaume-Uni où la Loi sur les pratiques restrictives du commerce s'applique au service. Et là encore, il existe une dispense qui relève du Board of Trade, après que celui-ci a examiné ces accords. Autrement dit, les antécédents sont nombreux. Il serait impossible de fonctionner autrement. Vous avez, par exemple, les articles 85 et 86 du traité de Rome qui régit les pays du marché commun. Encore une fois, malgré l'existence des articles 85 ou 86, les transports aériens ne sont pas assujettis aux lois régissant la concurrence. Pour les raisons que j'ai déjà énoncées, ce n'est pas un secteur de moindre importance; il s'agit d'un secteur énorme qui diffère des autres entreprises. Certains ne voient pas cette différence, mais elle existe pour les simples raisons que je vous ai exposées. On décolle dans un pays et on atterrit dans un autre; on ne peut pas y échapper.

**M. Huntington:** J'ai une autre question.

**Le président:** Pourquoi ne continuez-vous pas, et nous permettrons au directeur . . .

**M. Huntington:** Deux personnes voudraient intervenir à ce propos, monsieur le président.

**M. Bertrand:** Prenez par exemple l'expérience américaine. Comme vient de le dire le témoin, si l'entente ou l'activité sont approuvées par le FCC, elles peuvent être attaquées en vertu de la Loi anti-trust. C'est exactement ce que propose l'article 4.5. Si l'activité est approuvée, et c'est la Commission qui a le pouvoir d'autorisation, c'est donc qu'elle est dans les limites de la loi et qu'elle peut faire l'objet d'une enquête. Voilà ce que veille à protéger cet article.

**Le président:** Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Monsieur le président, le témoin emploie des termes très larges pour parler des ententes de l'aviation. Je ne suis pas d'aussi près que lui ce qui se passe aux États-Unis, si bien que la meilleure façon de procéder est de vous lire rapidement deux documents. Voici d'abord un mémoire publié le 4 avril 1977 par le ministère de la Justice:



## [Texte]

The Civil Aeronautics Board should reject an agreement among airlines fixing commissions for international travel agents at 8 per cent. The department opposed approval on grounds the national airlines and those supporting its request for interim approval failed to meet the legal burden of showing that the agreement would be in the public interest. Airlines contended an open system would result in higher commissions and higher fares. The department explained that for approximately 50 years until April 1975, when Pan American World Airways Inc. broke with the other international carriers, commission rates for ticket sales by travel agents and international routes were fixed by agreement. In December 1975 Pan Am and other members of IATA asked for approval of the new agreement to fix commissions at a basic rate of 8 per cent; the existing rate is 7 per cent. The department argued successfully for an investigation including an evidentiary hearing. The hearing is scheduled for April 26. According to the department, available evidence does not demonstrate that fixed commissions are in the public interest; therefore the agreement, which is inherently anticompetitive, should not be approved. The department believes that the problems concerning commissions for travel agents results from the dependency by airlines on agents, a dependency created by the lack of fair competition, which channels competition into services an scheduling.

Another much shorter one from an address by Senator Kennedy before the U.S. subcommittee on antitrust and monopoly:

Over the years businesses and, in some cases, entire industries have too readily lobbied, laboured and litigated before regulatory boards with one goal in mind: to obtain regulatory protection for their own private money-making activity in order to avoid . . .

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, I would ask our legal adviser not to read too fast because the interpreter cannot follow him.

**Mr. Affleck:** Sorry. To continue:

—the pressures and the perils of the competitive marketplace. Airlines licensed by the Civil Aeronautics Board flood the agency's dockets with paper and monopolize appointment calendars of board members whenever an unlicensed entrepreneur applies to provide low-cost air travel that will compete with current high-priced service. Invariably the Civil Aeronautics Board denies low-cost proposals.

He concludes by saying:

Those who would erect federally protected barriers to competition, whether private business interests or presi-

## [Traduction]

La Commission de l'aviation civile devrait rejeter toute entente, entre les compagnies aériennes, qui fixerait à 8 p. 100 la commission des agents de voyages internationaux. Le ministère a refusé son autorisation parce que les sociétés aériennes nationales et celles qui appuyaient leur demande d'autorisation intérimaire, n'ont pas réussi à prouver que cette entente servirait l'intérêt public. Les sociétés aériennes ont soutenu qu'un marché libre entraînerait une augmentation des commissions et des tarifs. Le ministère a répliqué que pendant environ 50 ans, jusqu'au mois d'avril 1975, date à laquelle la Pan American World Airways Inc. a rompu son entente avec les autres transporteurs internationaux, les taux des commissions versées aux agents de voyages sur la vente des billets, de même que les trajets internationaux, étaient fixés par entente. En décembre 1975, la Pan Am et d'autres membres de l'ATAI ont demandé la ratification d'une nouvelle entente fixant les commissions à un taux de base de 8 p. 100; le taux en vigueur actuellement est de 7 p. 100. Le ministère a demandé et obtenu une enquête, dont une audition des témoignages. L'audience devait avoir lieu le 26 avril. D'après le ministère, les preuves apportées n'amenaient pas à conclure que les taux de commissions fixes étaient dans l'intérêt de la population. Par conséquent, l'entente, qui détruit en soi la concurrence, ne devrait pas être approuvée. Le ministère croit que tous les problèmes entourant les commissions versées aux agents de voyages, sont dus à la dépendance des compagnies aériennes vis-à-vis des agents, dépendances engendrées par l'absence d'une concurrence juste; la concurrence se fait pour les services et les horaires.

J'ai aussi un extrait beaucoup plus court d'un discours prononcé par le Sénateur Kennedy devant le sous-comité américain sur les trusts et les monopoles:

Depuis des années, des entreprises et parfois même des industries entières ont trop facilement fait toutes sortes de démarches auprès des commissions chargées de la réglementation, avec un seul but en tête: obtenir la protection statutaire de leurs propres activités lucratives, afin d'éviter . . .

**M. Clermont:** Monsieur le président, notre conseiller juridique pourrait-il lire un peu plus lentement, car l'interprète n'arrive pas à le suivre.

**M. Affleck:** Pardon. Je poursuis:

. . . Les pressions et écueils du marché concurrentiel. Les sociétés aériennes ayant un permis de la Commission de l'aviation civile envoient une avalanche de documents et monopolisent l'emploi du temps des membres de la commission chaque fois qu'un entrepreneur non autorisé demande la permission d'organiser des vols à peu de frais, qui feraient concurrence aux services déjà offerts, mais à prix élevés. Invariablement, la Commission de l'aviation civile refuse les projets bon marché.

Il termine en disant:

Ceux qui aimeraient ériger des barrières, protégées par le gouvernement fédéral, contre la concurrence, que ce soit

[Text]

dentially appointed regulators, bear a heavy and in most cases insurmountable burden.

Then he talks about a new bill, S-2028, and states:

It would require government agencies to regulate in the least anti-competitive manner.

I would suggest that in essence this is what proposed section 4.5 in Bill C-42 is trying to say, and what proposed section 3.3 in Bill C-33 is attempting to do. Whether the problem should be dealt with in Bill C-42 or specifically dealt with in Bill C-33, as is attempted, is, I think, a real question.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Huntington, your last question.

**Mr. Huntington:** First a statement and then my question.

It is interesting to have these specifics to the problem on the record, because it helps members in dealing with the problem. I do not think we are getting enough specifics as to just what the problem is that Consumer and Corporate Affairs or the department see. So I find that very interesting. It is interesting that counsel uses the word "attempting"; it is what we are attempting to do in this bill or in the other. There is a great deal of confusion on the part of counsel for IATA, for instance, as to whether we are in fact doing it. In other words, if the exemption goes in as I read it now, this other behaviour can go on and will continue to cause concern to the department. It has been said here that there is no knowledge of that type of behaviour and problem within IATA, but nevertheless the specifics are there. Are these the specifics that the director of research is concerned about?

• 1035

**Mr. Bertrand:** I would say yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman.

**Mr. McCain:** Excuse me. On the same subject . . .

**Mr. Huntington:** Yes, go ahead.

**Mr. McCain:** On the same subject, it seems to me, unless I totally misunderstood Mr. Affleck, there is a difference between what is being done in the United States and what is going to be done in Canada, because, under this bill, the director or the enquiry authority, has the regulatory capability of imposing itself directly upon the airlines. As I understood the items read, it was a case of somebody appealing to whatever agency might have approved it—in our case the CTC—to make the change and to change the ruling. It seems to me there is a two-step proposition there; in the United States they would recommend to the CTC, wipe it out, and in this case they go directly to the airlines and say, You are wrong, and you may be penalized for being wrong. Am I wrong there? They made the representation to the transport regulatory body of the United States and asked them to change their ruling.

[Translation]

une entreprise privée ou les chargés de la réglementation nommés par le président, doivent porter un lourd fardeau, la plupart du temps beaucoup trop lourd même à porter.

Il parle ensuite d'un nouveau bill, le Bill S-2028, et affirme:

Les organismes gouvernementaux devraient réglementer de la façon le moins anticoncurrentielle possible.

J'ai l'impression que c'est là où veulent en venir l'article 4.5 du Bill C-42 de l'article 3.3 du Bill C-33. La question importante est de savoir si le problème devrait être réglé par le Bill C-42 ou par le Bill C-33, comme on tente de le faire.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Huntington, c'est votre dernière question.

**M. Huntington:** J'aimerais d'abord faire une déclaration et je poserai une question.

Il est intéressant que l'on inscrit au compte rendu ces données du problème, car cela nous aidera à mieux le comprendre. Malheureusement, nous n'arrivons pas à obtenir suffisamment de détails sur le problème perçu par le ministère de la Consommation et des Corporations. C'est donc très intéressant. Le conseiller juridique a choisi le verbe tenter: ce que nous tentons de faire avec ce bill ou un autre. Le conseiller juridique semble avoir du mal à saisir ce qui va arriver pour l'ATAI. C'est-à-dire que si l'exception est acceptée telle quelle, cette activité continuera d'exister et d'inquiéter le ministère. On a dit que ce genre de problème ne s'est jamais posé à l'ATAI, mais néanmoins, les faits sont là. Ces faits sont-ils ceux qui inquiètent le directeur de la recherche?

**Mr. Bertrand:** Je pense que oui, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Huntington:** Monsieur le président.

**M. McCain:** Excusez-moi. Pour en revenir au même sujet . . .

**M. Huntington:** Allez-y.

**M. McCain:** Pour en revenir au même sujet, il me semble, à moins que je n'ai pas du tout compris M. Affleck, qu'il existe une différence entre ce qui se fait aux États-Unis et au Canada puisque, en vertu de ce projet de loi, le directeur de l'enquête ou la personne ayant autorité en la matière a le pouvoir d'imposer directement cette mesure aux compagnies aériennes. Si j'ai bien compris ce qui a été lu, il s'agit de quelqu'un qui a fait appel devant l'agence qui avait donné son approbation, dans ce cas la CCT, afin de modifier le jugement. Il me semble que cette proposition comporte deux aspects; aux États-Unis, il faudrait recommander à la CCT de passer l'éponge, tandis que dans cette affaire, ils s'adressent directement aux compagnies aériennes et leur disent: «Vous avez tort, et vous serez pénalisés». Est-ce que je me trompe? Ils ont présenté une instance auprès de l'organisme de réglementation des transports aux États-Unis afin que ce dernier modifie son jugement.



*[Texte]*

**Mr. Affleck:** There are two aspects, Mr. McCain. At present, that is what would happen; the Federal Trade Commissioner of the Department of Justice would make recommendations to the Civil Aeronautics Board as to what was in the public interest. They have found that, from their point of view in some cases, to be futile. And so what is now being proposed in the United States is a very similar statute. It is a little longer but it embodies the points found in proposed section 4.5 in our bill, and, in fact, it goes further and allows the Attorney General to intervene in proceedings before regulatory bodies, and, if he does not consider they are being conducted in the public interest, to appeal them to a court. But it is the same thing. They talk about

... the agency action is necessary to accomplish its fundamental and over-riding statutory purpose.

I think those words will probably ring bells.

The anti-competitive effects are to be clearly outweighed in the public interest by significant and demonstrable benefits to the public.

So they are wrestling with the same problem, I would suggest, that we are.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Thomka-Gazdik, I think has a comment.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Thank you, Mr. Chairman. I really am slightly embarrassed. Counsel has made reference to two points, and I am sure that he is better informed than I am, but to the extent I am informed, I will make two statements.

**The Chairman:** Proceed.

**Mr. Thomka-Gazdik:** The first point is: he referred to the brief that was submitted by the Department of Justice to the Civil Aeronautics Board in connection with an IATA agreement which was submitted to the Civil Aeronautics Board for approval and that dealt with the commission. And the Department of Justice was one of 200 participants in that investigation. The investigation has taken place for nine months. It finished about a week ago and one of the counsels has died. This is not very material—just to show it was a very big investigation.

There were over 200 people who presented briefs, and it is before the lower judge right now as to what will be his recommendation. It is a little too early to say that his recommendation may be that commission rates should or should not be set. We do not know, and my speculation on this thing is certainly broad.

Because I was involved in this particular hearing, my second point is that there is a reference to Bill S-20 and S-28, the Kennedy bills. Today this Kennedy bill is combined with the Kennedy-Cannon bill, and it does refer to considerable proposed changes in the manner in which the United States eventually will administer its civil aviation. But to my knowledge, that bill is dealing with domestic air transport only; it does not deal with international air transport.

I may be wrong in this but this is the way I understand these legislations. They are of form of legislation, there are hearings

*[Traduction]*

**M. Affleck:** Il y a deux aspects, monsieur McCain. Pour le moment, voici ce qui se passerait; le commissaire fédéral du commerce du ministère de la Justice devrait faire des recommandations auprès de la Commission de l'aviation civile dans le sens de l'intérêt du public. A leur avis, cela s'avère très souvent inutile. On a donc proposé aux États-Unis un statut assez semblable. Il est un peu plus détaillé, mais il recouvre les points abordés dans l'article 4.5 de ce projet de loi, et va un peu plus loin, dans la mesure où il permet au procureur général d'intervenir avant les organismes de réglementation, et si celui-ci juge que les procédures ne vont pas dans le sens de l'intérêt public, il peut en appeler devant un tribunal. En fait, c'est la même chose. Ils disent que:

L'agence est obligée de prendre des mesures afin de répondre aux objectifs statutaires fondamentaux et primordiaux.»

Je suis sûr que cela vous rappelle quelque chose.

Les conséquences anti-concurrentielles doivent être compensées de façon évidente par des avantages importants à l'endroit du public.

Il semble qu'ils aient affaire au même type de problème que nous.

**Le président:** Merci beaucoup. M. Thomka-Gazdik a une remarque à faire.

**M. Thomka-Gazdik:** Merci, monsieur le président. Je suis un peu embarrassé. Le conseiller a fait allusion à deux points, et je suis sûr qu'il est mieux informé que moi, mais je ferai cependant deux commentaires.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Thomka-Gazdik:** Le premier point est le suivant: il a fait allusion à un rapport qui a été présenté par le ministère de la Justice à la Commission de l'aviation civile au sujet d'un accord de l'ATAI afin que celle-ci l'approuve. Le ministère de la Justice a été l'un des 200 participants à cette enquête. Celle-ci a duré neuf mois. Elle s'est terminée il y a environ une semaine et un des conseillers est mort entre temps. Ceci prouve qu'il s'agit d'une enquête très importante.

Plus de 200 personnes ont présenté des rapports, et il incombe maintenant au juge de faire une recommandation. Il est un peu trop tôt pour dire s'il recommandera que les tarifs de la Commission soient ou ne soient pas fixés. Nous ne le savons pas et je ne peux faire que de vagues spéculations.

Mon second point est le suivant: étant donné que j'ai participé à cette audience, je sais qu'on a fait allusion au bill S-20 et au bill S-28, intitulés les bills Kennedy. Aujourd'hui, le bill Kennedy est combiné avec le bill Kennedy-Cannon, et il porte sur des modifications éventuelles à l'administration de l'aviation civile aux États-Unis. A ma connaissance, ce bill porte exclusivement sur le transport aérien à l'échelle nationale, et non pas internationale.

Je me trompe peut-être, mais c'est ce que j'ai cru comprendre. C'est une forme de législation, des audiences sont tenues

## [Text]

being held, in the same manner as you are hearing me here, by airline presidents and, if I know it, considerable pressure exists on the bodies planning this legislation opposing that particular system. Again, I would not like to speculate as to what will be the ultimate legislation that will be passed in the United States.

• 1040

**The Chairman:** Thank you very much.

I apologize, Mr. Clermont, for the delay. I think it has been useful, however.

**Mr. Clermont:** You do not need to do that, sir. I did not stop you on a point of order.

**The Chairman:** I appreciate that.

**M. Clermont:** Monsieur le président, au paragraphe 13 de la page 6 du mémoire, on lit ceci:

Les Conférences effectuent leurs travaux en vertu de l'autorité que leur confèrent les gouvernements et sous l'étroite surveillance de ces derniers. Les accords conclus au sein des Conférences de trafic sont soumis à l'approbation des gouvernements.

Je demanderais aux témoins de nous expliquer le sens de ces deux phrases et notamment, des expressions «étroite surveillance» et «soumis à l'approbation des gouvernements».

Voici ma deuxième question: est-ce que l'Association voudrait que le gouvernement participe à l'application des accords?

**M. Thomka-Gazdik:** Pour répondre à la première question, je crois que je dois vous inviter à lire un des articles de l'accord qui a été conclu entre le gouvernement canadien et le gouvernement du Royaume-Uni, je crois. Cet article se trouve à la page 9 de la version anglaise. Je crois que c'est aussi à la page 9 dans la version française. Si vous me le permettez, je vais le lire en anglais, quoique je pourrais tout aussi bien le lire en français. Mais en anglais, l'article se lit comme suit:

The tariffs shall, if possible, be agreed in respect of each route between the designated airlines of the contracting parties, in accordance with other airlines operating over the whole or part of that route, and *such agreement shall, where possible, be reached through the rate-fixing machinery of the International Air Transport Association.* The tariffs so agreed shall be subject to the approval of the aeronautical authorities of both contracting parties.

This being a part of an intergovernmental agreement, the governments who signed this have recognized the existence of the rate-fixing machinery of IATA. They suggested that their airline participate in it, and the agreements, when they agree on tariffs, are subject, again, to the review by governments. That is the essence of the first question.

The second question, if I understand it correctly . . .

**Mr. Clermont:** Just a second. I would like to have the reaction of our legal counsel on your reply.

## [Translation]

de la même façon que les vôtres, par des présidents de lignes aériennes et, à ma connaissance, des pressions considérables sont exercées sur les organismes qui préparent ce projet de loi afin de le faire changer. Ici encore, je ne voudrais pas spéculer sur ce que sera le projet de loi qui sera finalement adopté aux États-Unis.

**Le président:** Merci beaucoup.

Je m'excuse, monsieur Clermont, pour ce délai. Je pense toutefois qu'il a été utile.

**M. Clermont:** Ce n'est pas nécessaire, monsieur. Je n'ai pas invoqué le Règlement.

**Le président:** Je vous en suis reconnaissant.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, at paragraph 13 on page 6 of the brief, it says:

The conferences work under the authority vested in them by governments and under their close scrutiny. Agreements reached in the Traffic Conferences are subject to government approval.

I would ask the witnesses to explain the meaning of these two sentences and particularly, of the expression "close scrutiny" and "subject to government approval."

Here is my second question: would the Association want the government to participate in the implementation of these agreements?

**Mr. Thomka-Gazdik:** To answer your first question, I think that I should ask you to read one of the sections in the agreement reached by the Canadian and United Kingdom governments, I think. This article is found on page 9 of the English version. I think that it is on the same page in the French version. If you will allow me, I will read the English version or I could also read it in French, but in English, the article is as follows:

Les tarifs seront, dans la mesure du possible, fixés pour chaque ligne par entente entre les entreprises désignées par les parties contractantes après consultation des autres provinces exploitant tout ou partie de cette ligne; ces accords seront basés autant que possible, sur le système adopté pour les tarifs de l'Association du transport aérien international. Les tarifs ainsi convenus devront être soumis à l'approbation des autorités aéronautiques des deux parties contractantes.

Cela faisait partie d'une entente gouvernementale, et les gouvernements qui l'ont signée ont ainsi reconnu l'existence du mécanisme d'établissement des tarifs de l'IATA. Ils ont suggéré que leur ligne aérienne participe à ce mécanisme, et les ententes, lorsqu'ils sont d'accord sur les tarifs, sont soumises à l'examen des gouvernements. C'est là l'essentiel de la première question.

La deuxième question, si j'ai bien compris . . .

**M. Clermont:** Un instant, s'il vous plaît. J'aimerais connaître la réaction de notre conseiller juridique à votre réponse.



*[Texte]*

**Mr. Affleck:** This agreement restricts itself, of course, to tariff, and I would suggest that such an agreement would be dealt with under the exemption in Bill-33 without any difficulty. If the Government of Canada has entered into that agreement, I would suspect that the Governor in Council would carry it out. Therefore, IATA would have no problem with the exemption section they have under the proposed Bill-33.

**M. Clermont:** Est-ce que vous voulez dire, monsieur le conseiller juridique, que le témoin devrait faire des représentations au sujet du Bill C-33 plutôt qu'au sujet du Bill C-42?

**Mr. Affleck:** If he feels that the exemption section in Bill C-33 is inadequate, that is where his representation should be. But you will notice, Mr. Clermont, that the exemption the witness is asking for deals with things other than tariffs. I think that is where the concern is.

• 1045

**Mr. Clermont:** I am sorry, sir, but what of my second question?

**Mr. Thomka-Gazdik:** I think I would like to come back to this in a moment and will answer your second question first.

IATA, if you refer to the secretariat, is not part of any agreements. Agreements are reached between carriers only and the secretariat merely provides the mechanism for the carriers to meet and hammer out between themselves the various agreements.

Another point, if I may come back to the answer that counsel has given, is that there are some air transport agreements—and unfortunately I was not prepared for this, and I apologize for that—which expressly deal with the agreements for commission rates. For the very reason that it has been put into doubt now, one of them, the United Kingdom, in its negotiation with the U.S., very clearly stipulates that the future bilateral agreement not only refers to tariffs but also to commission rates.

**M. Clermont:** A la page 9 de votre mémoire, vous dites que dans presque tous les accords de l'Association, les transporteurs sont libres de s'entendre sur les taux et tarifs. Alors ma question est celle-ci: dans les cas d'exception, monsieur, pourriez-vous nous dire comment les tarifs sont établis?

... Vous nous dites, à la page 9 de votre mémoire, version française, que les transporteurs sont libres de s'entendre ou non sur les tarifs. Dans les cas d'exception, de quelle manière les taux sont-ils établis?

**Mr. Thomka-Gazdik:** I am sorry but I do not quite get the question. I have heard the translation but it has not conveyed to me, exactly, the question. I will turn to the French, if I can ask you to ...

**M. Clermont:** Voici, et je me répète; à la page 9 du mémoire, vous dites que dans presque tous les accords de l'Association, les transporteurs sont libres de s'entendre sur les taux et tarifs. Mais dans les cas d'exception, comment les taux sont-ils établis? Parce que vous dites que les transporteurs sont

*[Traduction]*

**M. Affleck:** Cette entente se limite, évidemment, au tarif et à mon avis, une telle entente serait visée par l'exemption prévue dans le Bill C-33 sans difficulté aucune. Si le gouvernement du Canada est partie à cette entente, je suppose que le gouverneur en conseil la mettra en application. En conséquence, l'IATA n'aurait aucun problème avec l'article portant sur l'exemption qui figure dans le projet de loi C-33.

**Mr. Clermont:** Do you mean to say, Mr. Counsel, that the witness should make representations on Bill C-33 rather than on Bill C-42?

**M. Affleck:** S'il estime que l'exemption prévue par le Bill C-33 n'est pas suffisante, c'est à ce sujet qu'il devrait présenter un mémoire. Mais vous remarquerez, monsieur Clermont, que l'exemption qu'a demandée le témoin porte sur des questions autres que les tarifs. Je pense que c'est là le cœur du problème.

**M. Clermont:** Excusez-moi, monsieur, voulez-vous répondre à ma seconde question?

**M. Thomka-Gazdik:** Je reviendrai à ce point dans un moment, et répondrai d'abord à votre seconde question.

Si vous y entendez le secrétariat, l'IATA ne fait partie d'aucune entente. Les ententes sont conclues entre les transporteurs seulement, et le secrétariat ne fournit qu'un mécanisme pour permettre aux transporteurs de se rencontrer entre eux et de conclure les différents accords.

Pour en revenir à la réponse du conseiller juridique, certains accords sur les transports aériens—et malheureusement je ne m'étais pas préparé pour cette question et je vous pris de m'excuser—traitent expressément des taux de commission. Parce que cela a été mis en doute maintenant, l'un de ces pays, le Royaume-Uni, dans ses négociations avec les États-Unis, a stipulé clairement que, dans tout accord bilatéral futur, on discutera non seulement des tarifs mais aussi des taux de commission.

**Mr. Clermont:** On page 9 of your brief, you say that in virtually all of these agreements fares and rates are left to be determined between carriers. I ask you then, sir: in exceptional cases, how are tariffs established?

... You say, on page 9 of the French version of your brief, that the carriers are free to determine or not the tariffs. In exceptional cases, what methods are used to establish these tariffs?

**M. Thomka-Gazdik:** Excusez-moi, mais, je n'ai pas saisi la question. J'ai entendu la traduction, mais je n'ai pu comprendre exactement à quoi vous vouliez en venir. Si vous voulez je vais mettre mon appareil sur le canal français, si vous voulez bien ...

**Mr. Clermont:** I repeat; on page 9 of your brief, you say that, in virtually all of the agreements of the Association, fares and rates are left to be determined between carriers. But in exceptional cases, how are these tariffs established? Because you say that the carriers are free to determine or not these

*[Text]*

libres, ou non. Alors, dans les cas d'exception, de quelle manière, les taux et tarifs sont-ils établis?

**M. Thomka-Gazdik:** Ce que je voulais dire est simplement ceci: la plupart des accords font référence à l'IATA et acceptent un «tarif ainsi fixé» par l'intermédiaire de l'IATA.

Quand cela n'existe pas, la seule manière d'envisager un règlement c'est d'avoir un accord bilatéral entre les compagnies des deux États hors du système des Conférences de trafic. Cela existe par exemple entre la Russie et le Canada. Là, il n'y a pas d'accord qui force les transporteurs de négocier avec les Conférences de trafic. Voici ce qui arrive., il arrive qu'Air Canada et le transporteur russe passent un accord bilatéral. Ils soumettent les tarifs à l'approbation de la Commission canadienne des transports.

**M. Clermont:** Voici, vous vous référez souvent, dans vos réponses, à la Commission canadienne des transports. L'article 14 de la Loi sur l'aéronautique confère à la Commission des pouvoirs étendus en matière de réglementation concernant le trafic, les taux et les tarifs. La Commission semble avoir adopté la politique de ne pas exercer de rôle mais les tarifs doivent néanmoins lui être soumis et elle peut ne pas les accepter.

• 1050

Alors, monsieur le témoin, ne croyez-vous pas qu'il existe un mécanisme législatif permettant de soustraire à l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions la question de l'établissement des tarifs? Si ce mécanisme paraît inadéquat, dans quel secteur, ne semble-t-il pas adéquat?

**M. Thomka-Gazdik:** J'ai déjà essayé d'expliquer cela un peu. On parle ici de deux choses. Premièrement, nous parlons d'un accord qui a été conclu par l'intermédiaire des Conférences de trafic de l'IATA. Et là, il manque une autorisation à la Commission canadienne des transports. Mais en même temps, j'ai dit que la Commission canadienne des transports avait une autorité sur les tarifs. Elle a le contrôle. Alors, le contrôle existe, par le tarif, mais je me retrouve ainsi avec le problème suivant: c'est que mes accords enfreignent la loi.

**M. Clermont:** Merci, monsieur le président. J'aimerais avoir la réaction de M. Bertrand du ministère de la Consommation et des Corporations sur la réponse que le témoin vient de nous donner.

**M. Bertrand:** Monsieur le président...

**The Chairman:** Then we will move onto the next questions, if that is agreeable. I still have two names and we are getting short of time.

**M. Bertrand:** Si les transporteurs canadiens participant à l'IATA indiquent que leur participation est conditionnelle à l'approbation de la Commission canadienne des transports, est-ce qu'à ce moment-là, le témoin ne pourrait pas dire qu'il n'y a pas d'entente avant que l'approbation ait été donnée et qu'ainsi, on ne transgresse pas la loi au moment où le projet de tarif est proposé à l'IATA?

*[Translation]*

tariffs. So, in exceptional cases, what method is used to establish these fares and rates?

**Mr. Thomka-Gazdik:** I merely wanted to point out that most of the agreements are referred to the IATA and the tariff so set through the intervention of the IATA is usually accepted.

When no such mechanism exists, the only way to reach a settlement is to conclude a bilateral agreement between the companies of two states outside of the traffic conference system. This is the case of agreements between Russia and Canada. Then there is no agreement which compels the carriers to negotiate at the traffic conferences. Here is how it works: Air Canada and the Russian carrier will conclude a bilateral agreement. They then must submit the rates set for approval to the Canadian Transport Commission.

**Mr. Clermont:** You often mention the Canadian Transport Commission in your responses. Section 14 of the Aeronautics Act confers upon the Commission wide regulatory powers concerning traffic rates and fares. The Commission seems to have adopted the policy of abstention, but the rates are nonetheless under its jurisdiction and it cannot accept them.

So, Mr. Witness, do you not believe that there is a legislative mechanism which would allow the circumvention of the Combines Investigation Act in the question of rates? If this mechanism appears inadequate, could you indicate where?

**Mr. Thomka-Gazdik:** I have already tried to explain this somewhat. We are speaking of two things here. First, we are speaking of an agreement that was reached through the IATA Traffic Conferences. At that time, there was no authorization from the Canadian Transport Commission, but, at the same time, I said that the CTC had some authority over rates. It has control. So, the control exists, through the rate, but I am still faced with the same problem: that is, my agreements violate the law.

**Mr. Clermont:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to hear what the reaction of Mr. Bertrand from the Department of Consumer and Corporate Affairs is on the reply the witness just gave us.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman...

**Le président:** Alors, nous allons passer aux prochaines interventions, si nous sommes tous d'accord. Il me reste deux noms et le temps s'écoule.

**Mr. Bertrand:** If Canadian carriers participating in IATA indicate that their participation is conditional on the CTC's approval, would the witness then say that no agreement had taken place before the approval was granted, and, thus, the law has not been contravened when the rate proposals are submitted to the IATA?



## [Texte]

**Mr. Thomka-Gazdik:** Monsieur le président, tout simplement, je ne vois pas quelle autorité la Commission canadienne des transports a sur les accords. Je ne m'exprime peut-être pas clairement, mais la Commission n'a pas d'autorité sur les accords. Ils ne lui sont pas soumis en tant qu'accords de l'IATA. Ils sont soumis seulement en tant que tarifs de compagnies aériennes qui sont dans l'obligation de lui soumettre leurs tarifs. Alors, même si la Commission canadienne des transports donne son approbation en ce qui concerne le tarif, elle ne donne pas son approbation en ce qui concerne l'accord. Et comme pour l'accord, il n'y a pas d'approbation, je me trouve dans une sorte de vide et votre loi . . .

**Mr. Bertrand:** I think we have to make clear what those accords or agreements are. The witness has read some part of the Canada-U.K. agreement. Is this what you mean by agreement—signed by the Government of Canada and the Government of the United Kingdom?

**Mr. Thomka-Gazdik:** No.

**Mr. Bertrand:** You mean the agreement between the airlines following that international agreement?

**Mr. Thomka-Gazdik:** Yes, that is correct.

**Mr. Bertrand:** Now, the subject matter of agreements or arrangements between airlines are subject to the CTC. You mentioned that among the agreements are the schedules, the rates and the type of services provided. Am I right?

**Mr. Thomka-Gazdik:** You are right up to that point, except that there is no authority in the CTC to approve the agreements.

**Mr. Bertrand:** Well, I think Section 14 really confers upon the CTC very wide powers to make regulations respecting traffic tools and tariffs. What you are saying is that the CTC has not done it. Is that what you are saying—that it does not have the power to do it?

**The Chairman:** May I intervene for just a second? There is a technical problem with direct questioning of departmental witnesses and the official witness before the Committee. However, at the same time it is beneficial to the Committee to have answers to questions that might be posed, so to get around that technical difficulty if you could perhaps ask the questions in a more rhetorical way, I am sure it would achieve the same objective. Thank you. Proceed.

**Mr. Bertrand:** Excuse me, Mr. Chairman, for the procedure.

**The Chairman:** I think I will be quite generous in my interpretation of that statement. Proceed.

• 1055

**Mr. Bertrand:** I would like to have the witness's opinion and our legal counsel's. To what extent is Section 14 sufficient to cover the substance of those agreements between airlines?

**The Chairman:** Mr. Gazdik.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, I explained it in the brief. I am afraid I must repeat that I find no authority in Section 14 that would give authority to the Canadian Trans-

## [Traduction]

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, very simply, I do not see what authority the Canadian Transport Commission has on agreements. Maybe I am not expressing myself clearly, but the Commission has no authority over agreements. They are not submitted to it as IATA agreements. They are presented only as rates from airline companies who are obliged to submit them their rates. So, although the Canadian Transport Commission gives its approval on rates, it does not approve agreements. And as there is no approval for the agreement, I find myself in sort of a vacuum, and your law . . .

**Mr. Bertrand:** Je crois qu'il faut expliquer clairement ce que sont ces accords au juste. Le témoin a lu une partie de l'accord Canada-Grande-Bretagne. Est-ce cela que vous voulez dire par «accords»: ratifié par le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume Uni?

**Mr. Thomka-Gazdik:** Non.

**Mr. Bertrand:** Vous voulez dire l'accord entre les compagnies aériennes à la suite de cet accord international?

**Mr. Thomka-Gazdik:** Oui, c'est cela.

**Mr. Bertrand:** Or, l'objet des accords ou des arrangements entre les compagnies aériennes relève de la CCT. Vous avez mentionné que parmi les accords figurent les horaires, les tarifs, et le genre de service offert, n'est-ce pas?

**Mr. Thomka-Gazdik:** Vous avez raison jusque là, sauf que la CCT n'exerce aucune autorité en matière d'approbation des accords.

**Mr. Bertrand:** Alors, je crois que l'article 14 accorde des pouvoirs assez larges pour faire des règlements concernant les taux et les tarifs du transport aérien. Vous dites que la CCT ne l'a pas fait. Est-ce cela que vous voulez dire: qu'elle ne jouit pas de ce pouvoir?

**Le président:** Permettez-moi d'intervenir pour un instant? On rencontre ici un problème technique dans l'interrogation des témoins officiels comparissant devant le Comité par des témoins ministériels. Néanmoins, il est en même temps bénéfique au Comité de recevoir les réponses aux questions posées, alors afin de vous soustraire à cette difficulté technique, pourriez-vous poser les questions d'une façon plus rhétorique; je suis certain que cela reviendra au même. Merci. Continuez.

**Mr. Bertrand:** Monsieur le président, je veux m'excuser de la procédure.

**Le président:** Je serai très indulgent dans l'interprétation de cette remarque. Continuez.

**Mr. Bertrand:** J'aimerais avoir l'opinion de notre témoin et celui de notre conseiller juridique. L'article 14 s'étend-il à ce genre d'accord conclu entre des compagnies aériennes?

**Le président:** Monsieur Gazdik.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Monsieur le président, j'ai expliqué cela dans le mémoire. Je crains que l'article 14 ne contienne pas le pouvoir qui permettrait à la Commission canadienne des

[Text]

port Commission to approve agreements reached by carriers operating into Canada within the Traffic Conferences? Therefore, Mr. Chairman, if I understand correctly, there is no regulatory authority over what the airlines do.

**The Chairman:** That seems to be the natural conclusion from indicating that there is no authority. They conclude that there is no authority and therefore you are unregulated, in that respect.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, I am afraid it is not quite so, because if you turn to Section 14.1, the Commission may make regulations respecting tolls and tariffs, and that is different from having authority to approve agreements. I think this is where the difficulty lies. We do believe the Commission has authority over tariffs but the Commission does not have authority over agreements. They are reached through the Traffic Conferences.

**The Chairman:** May I just ask a quick question? If a tariff, after agreement among the parties, is embodied in an agreement, surely it is a pretty fine distinction—and maybe one without any meaning, we will have to decide on that—but the agreement itself is under the regulatory authority of the CTC.

Do you have a question you want to raise? I would like to proceed. We have two other names on the list and we have important witnesses in the wings. If it is agreeable we could carry on for a few more minutes on this to make sure everybody gets an opportunity, and perhaps carry on a little bit past our regular time at the end of the next meeting.

**M. Clermont:** Monsieur le président, voilà le danger de permettre, sur un sujet, des questions supplémentaires. Il arrive alors que des membres qui sont sur la liste n'ont pas l'occasion de poser leurs propres questions. C'est toujours comme cela, il y a danger de permettre une discussion générale sur une question qui est posée par l'un de nous. Personnellement je n'ai aucune objection à continuer de siéger jusqu'à 12h.45, 13h.00 pour accommoder les membres de ce Comité qui n'ont pas eu l'occasion de poser des questions aux témoins.

**The Chairman:** Agreed. I appreciate your support on that. We will now proceed to Mr. Lambert.

**Mr. Lambert:** No, I have put my questions.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. McCain.

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, it seems to me that the international agreement between governments in respect to their airlines, either publicly or privately-owned, has been a policy that was attempting to give the best possible service and retain an element of competition between lines.

I would like to ask, Mr. Chairman, what is going to be the consequence to the Canadian international airline structure, and there are really only two in public service on scheduled flights? What is going to happen to them if the authority granted under this act is extended to the place where they shall be no control over commissions? Some particular airlines may choose to extend additional commissions intended for kick-backs, making it difficult if not impossible for Canadian lines to operate. Then what vehicle would government have at its

[Translation]

transports d'approuver des accords conclus entre des transporteurs qui viendraient au Canada en vertu des ententes sur la circulation aérienne. Voilà pourquoi, à mon sens, il n'existe aucun pouvoir pour réglementer ce que font les compagnies aériennes.

**Le président:** Il semble normal de conclure qu'il n'existe pas de pouvoir. Les compagnies aériennes se disent qu'il n'existe pas de pouvoir et, en conséquence, il n'existe pas de règlements à ce sujet.

**M. Thomka-Gazdik:** Monsieur le président, ce n'est pas tout à fait juste. Prenez par exemple l'article 14.1 qui précise que la Commission peut faire des règlements concernant les taux et les tarifs, mais ce pouvoir ne lui permet pas d'approuver des accords. Voilà où le bât blesse. La Commission a certainement le pouvoir de réglementer les tarifs, mais elle n'a pas celui d'approuver les accords. Ces derniers sont conclus par le biais de conférences de trafic.

**Le président:** J'aurais une brève question à vous poser. Si un tarif, après discussion entre les parties en cause, est incorporé à un accord, cet accord doit être examiné par la CCT. J'admetts qu'il s'agit là d'une subtilité, mais nous devons nous prononcer là-dessus.

Avez-vous une question à poser? J'aimerais poursuivre. J'ai deux autres noms sur ma liste et d'importants témoins attendent pour se faire entendre. Avec votre consentement, nous pourrions poursuivre encore quelques minutes afin que tout le monde ait l'occasion de poser ses questions. Nous reprendrons ce temps qui est rogné à la fin de notre prochaine séance.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, this is the risk in permitting supplementary questions. Members who have had their names put down do not get to ask their own questions. It is always the same thing. There is a risk in causing general discussion on an issue raised by one of us. Personally, I do not have any objection in extending the meeting until 12.45 p.m. or 1 o'clock so that the members of the Committee who have not had a chance to ask their questions to the witnesses can do so.

**Le président:** D'accord. Merci de votre appui. Monsieur Lambert.

**M. Lambert:** J'ai déjà posé mes questions.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur McCain.

**M. McCain:** Monsieur le président, à mon avis, l'accord international que concluent des gouvernements au sujet de leurs compagnies aériennes, qu'il s'agisse de sociétés publiques ou de sociétés privées, visait à obtenir le meilleur service et à maintenir un climat de concurrence entre les sociétés.

J'aimerais savoir quelle sera l'incidence de cet accord sur les compagnies canadiennes internationales. Elles ne sont que deux à desservir le public par des vols réguliers. Que leur arrivera-t-il si le pouvoir accordé en vertu de cette loi ne permet plus de contrôle sur les commissions? Certaines compagnies aériennes voudront peut-être augmenter les commissions supplémentaires destinées aux ristournes, ce qui rendra la situation difficile, voire même impossible aux compagnies canadiennes. Comment le gouvernement pourra-t-il dès lors



*[Texte]*

disposal to reinstate a healthy economic position for the airline whose position is impaired by virtue of the exertion of the authority of this act.

I think this is a very, very important item, which should be given proper consideration for the health of our own airlines. This is intended to help consumers, I agree, but there has to be something to consume and I hope some of it would retain Canadian ownership.

What happens then? Let us suppose you exercise the authority of the act, break the commission structure, break the rate structure, and our airlines find themselves in an unhealthy position. Then where do you go from there, Mr. Chairman?

• 1100

**The Chairman:** Is that a question?

**Mr. McCain:** That is a question, and I do not care who answers it. I would like to hear comments from both the witness and the government representatives as well.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, with due respect I do not believe that the result that you are explaining would arise because the regulated conduct exemption and Section 3.(3) of the Transport Act would make sure that it would not arise.

**Mr. McCain:** But you said very clearly that you are in here because the Transport Act does not cover the field, and you have superimposed authority over the Canadian Transport Commission under this act. So it is little use to refer to the Transport Act because the intentions of this bill are within itself and in spite of CTC. Let us assume you are going on your own, then there is no exemption for the CTC that I can see.

**Mr. De Melto:** I think, Mr. Chairman, it is useful to stick to the principle here. First of all with respect to the rate structure, it is the rate structures that are being regulated now. If they are being regulated then of course the Combines Investigation Act does not apply to that particular aspect. I think, at the risk of being simplistic, what is being suggested is that an exemption be put in the Combines Investigation Act which simply says that these agreements, whether they are regulated or not, should be exempt under the Combines Investigation Act.

What we are saying is that these agreements should be exempted if there is a proper regulatory authority reviewing them and making sure that they are in the public interest, but a total exemption opens it up so that nobody at all is regulating the terms surrounding these agreements other than the tariffs. These can be as anti-competitive and can change in future as well as agreements on the tariff itself. We just want some kind of assurance here that the regulatory board is deciding that these agreements are in the public interest and if they are not then it seems to me they should be exposed to competition policy. We are not imposing ourselves on top of the regulatory board, we are saying, if the regulatory board is looking at these agreements as they obviously are in the

*[Traduction]*

restaurer un climat économique sain pour la compagnie aérienne qui aura été brimée par le pouvoir que confère cette loi.

Voilà une question cruciale sur laquelle on doit se pencher soigneusement au nom de l'équilibre de nos propres compagnies aériennes. Que ce bill vise à venir en aide aux consommateurs, soit. Mais il faut qu'ils aient encore quelque chose à consommer, et j'espère qu'on veuillera à conserver la propriété canadienne.

Que se passera-t-il alors? Si on a recours au pouvoir conféré par la loi, si la structure des commission est ébranlée, celle des tarifs également, nos compagnies aériennes seront en mauvaise passe. Et qu'arrivera-t-il ensuite, monsieur le président?

**Le président:** Est-ce que c'est une question?

**Mr. McCain:** Oui, c'en est une et peu m'importe qui y répondra. Je voudrais obtenir une réponse autant des témoins que des représentants du gouvernement.

**Mr. Bertrand:** Monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois, je ne crois pas que ce que vous expliquez pourrait se produire, car l'exemption quant aux activités réglementées de même que l'article 3.(3) de la Loi sur les transports l'interdiraient.

**Mr. McCain:** Mais vous avez dit très clairement que si vous êtes ici, c'est que la Loi sur les transports ne couvre pas ce domaine et qu'en vertu de cette loi, votre autorité dépasse celle de la Commission canadienne des transports. Alors il n'est pas très utile de se reporter à la Loi sur les transports, car les intentions de ce projet de loi sont évidentes malgré la CCT. Si l'on présume que vous agissez de façon indépendante, alors je ne peux voir aucune exemption pour la CCT.

**Mr. De Melto:** Monsieur le président, je crois qu'il serait utile ici de s'en tenir au principe. D'abord, pour ce qui est de la structure des tarifs, ce sont ces tarifs qui font maintenant l'objet de règlements. S'ils sont réglementés, alors il est évident que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ne s'applique pas à cet aspect particulier. Au risque de simplifier, je suis d'avis que l'on propose une exemption à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions établissant simplement que ces accords, qu'ils soient réglementés ou non, devraient être exemptés en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Nous sommes d'avis que ces accords devraient être exemptés s'il existait un organisme adéquat de réglementation chargé de les étudier et de s'assurer qu'ils vont dans le sens de l'intérêt public; mais si une exemption totale était établie, il en résulterait que, sauf les tarifs, personne ne réglementerait les conditions relatives à ces accords. Ces accords peuvent être anti-concurrentiels et peuvent être modifiés à l'avenir, tout comme les accords sur les tarifs eux-mêmes. Nous voulons tout simplement nous assurer que la Commission de réglementation examinera si ces accords vont dans le sens de l'intérêt public, et dans la négative, il nous semble qu'ils devraient être soumis à la concurrence. Nous ne désirons pas être supérieurs à la Commission de réglementation; nous soutenons que, comme

*[Text]*

United States based on the reference that was given, then we have no problem and the act would not apply. That is really what we were getting at in proposed Section 33.

**Mr. McCain:** I would like to hear the comment of the witness, Mr. Chairman, if I might.

**The Chairman:** Mr. Thomka-Gazdik.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Mr. Chairman, I think the question itself has given the answer better than I can give it. I do not think there is anything that you can do if you upset this applet. It will remain upset. If for instance the purpose of the amendment is not to permit commission agreements to be approved or regulated by the carriers with the approval of the CTC, then everything that you have said will happen. I do not know how you could bring this thing back to order.

I am very sad that after my introductory remarks the department is still operating under the misconception that exists between an agreement and a tariff control. The department is arguing both ways. They say that there is no control when I say there is no control over agreements and therefore you have to have something along the lines that they are suggesting. Then when I say that there is control, they say it is all fine, the control is all right and it is written in proposed Section 33. Well I think they have to make up their minds on this thing, and I think the answer is perfectly simple. You have in the proposed act, Section 32.(1), and that hits every agreement that is made between carriers, and unless you provide an exemption from that, every agreement will continue to be hit by the simple phrase which is in proposed Section 32.(1). We have not mentioned it before but you are all familiar with proposed Section 32.1 which says that everyone who conspires, combines, agrees, or arranges with another person . . . and then there is the whole essence of your Act. Unless you provide an exemption for this agreement, they are in violation of the Act, and it is not sufficient to then refer to the Transport Commission.

• 1105

**The Chairman:** Proceed. I am sorry, I am talking to myself, just rationalizing your arguments, and seeing if I agree.

**Mr. Thomka-Gazdik:** It is not sufficient to then refer the proposed exemption which appears in 4.5 of your bill. Why? Because simply it would require that the Canadian Transport Commission should have authority over agreements, and it does not. You may have to give it the authority to be able to deal with agreements and exempt agreements, or you have to deal with it in the manner I have hoped to suggest and which is in our brief—a simple exemption of all agreements which are reached through the IATA traffic conference. I suggest that is a simple solution.

**The Chairman:** Thank you very much.

*[Translation]*

cela se fait évidemment aux États-Unis, si la Commission étudiait ces accords, à partir du mandat qui lui aurait été accordé, alors il n'y aurait aucun problème et la loi ne s'appliquerait pas. C'est vraiment là l'objectif de l'article 33 que nous proposons.

**M. McCain:** Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais savoir ce qu'en pense le témoin.

**Le président:** Monsieur Thomka-Gazdik.

**M. Thomka-Gazdik:** Monsieur le président, je suis d'avis que la question elle-même constitue une réponse meilleure que celle que je pourrais donner. Je ne crois pas qu'on puisse faire quoi que ce soit si les cartes sont brouillées. Elles demeureront brouillées. Si, par exemple, le but de l'amendement était d'interdire que les accords de la Commission soient approuvés ou réglementés par les transporteurs avec l'approbation de la CCT, alors tout ce que vous avez prédit se produirait. Je ne vois vraiment pas comment on pourrait remettre les choses en ordre.

Je suis vraiment désolé de voir qu'après mon discours liminaire, le ministère ne fasse pas encore la différence entre un accord et le contrôle des tarifs. Le ministère va dans deux directions à la fois. Il soutient qu'il n'y a pas de contrôle, alors que je dis qu'il n'y a pas de contrôle des ententes et que, par conséquent, il faut établir des dispositions semblables à celles qu'il propose. Puis, quand je dis qu'il y a contrôle, il est d'avis que tout va bien, que le contrôle est acceptable et qu'il est établi dans l'article 33 proposé. Selon moi, on devra prendre une décision à ce sujet, et je crois que la réponse est tout à fait simple. Dans le projet de loi, l'article 32.1 touche tous les accords conclus entre transporteurs; à moins d'établir une exemption, tous les accords continueront d'être touchés par cette simple phrase de l'article 32.1 du projet de loi. Nous n'en avons pas parlé auparavant, mais vous connaissez tous assez bien l'article 32.1 du projet de loi, qui établit que toute personne engagée dans une conspiration, une coalition, un accord ou une entente avec une autre personne . . . puis on retrouve l'esprit même de votre loi. A moins d'établir une exemption pour ces accords, ils sont en contravention de la loi, et alors, il ne suffit pas de les présenter à la commission des transports.

**Le président:** Poursuivez. Je suis désolé, je me parle à moi-même. Je réfléchis sur vos propos pour voir si je suis d'accord.

**M. Thomka-Gazdik:** Alors, il n'est pas suffisant de s'en reporter à l'exemption proposée à l'article 4.5 de votre projet de loi. Pourquoi? Simplement parce qu'il faudrait alors que la commission canadienne des transports ait juridiction sur ces accords, ce qui n'est pas le cas. Vous devrez peut-être accorder à cet organisme l'autorité de traiter de ces accords et d'accorder des exemptions, ou alors vous devrez résoudre le problème de la façon proposée dans notre mémoire: une simple exemption de tous les accords conclus lors de la conférence de l'ATAI sur le trafic aérien. A mon avis, il s'agit d'une solution simple.

**Le président:** Merci beaucoup.



[Texte]

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, I would just like to make this comment: the Canadian taxpayers, the Canadian stockholders, have invested a massive amount of money in two international carriers. I think it is incumbent upon the Department of Consumer and Corporate Affairs to recognize this and recognize the importance of the retention of an opportunity for international agreement. We are not competing with PanAm, we are competing with governments in both these instances, therefore we have concluded government agreements under which this would operate.

I submit, Mr. Chairman, that the presentation by IATA is on behalf of Canadian-owned airlines as much as it is on behalf of any other airlines, and perhaps more so. Therefore, I hope that the representatives of the Department of Consumer and Corporate Affairs would give very serious consideration to a specific exemption for this interest, leave it in the legislative capacity of government and not put it over and beyond government, as it is if you pursue civil action. If you pursue criminal action, then there is the court to decide, but if you pursue civil action, your decision is final and over and above the ability of government to correct except by amending particularly legislation to correct the inequity which might have been created by a decision of the authority created under this board. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. McCain.

Just to straighten out the record just one trifle, quite evidently the decision that is going to be taken by this Committee, if it does take a decision on what is proposed, would be ours and then it would be up to the department and the government to consider what it would do in respect of our recommendations.

Just before we conclude and call the next witnesses, I would like to ask one question that bothers me considerably, and I am not sure that I am clear. You talk about these agreements that are entered into by the various members of IATA, and then I have the impression you say that the CTC approves those agreements. Is that correct?

**Mr. Thomka-Gazdik:** No.

**The Chairman:** It is not correct. No one approves them. There is no public body that approves the agreement entered into.

**Mr. Thomka-Gazdik:** That is correct. But the fares or rates and charges which are in those agreements are then filed by Canadian foreign carriers with the CTC, and they are subject to the approval of the CTC.

**The Chairman:** But other arrangements, agency agreements and things of that nature, are not approved by the CTC.

**Mr. Thomka-Gazdik:** To the extent that they are forming part of carriers' tariffs, they are.

[Traduction]

**M. McCain:** Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter ceci: les contribuables canadiens, les actionnaires canadiens ont investi des sommes considérables dans deux entreprises de transporteurs internationaux. Je crois que c'est la responsabilité du ministère de la Consommation et des Corporations de reconnaître ce fait et de reconnaître qu'il est important de saisir la possibilité d'un accord international qui nous est offerte. Dans ces deux cas, nous ne faisons pas concurrence à Pan Am, nous faisons concurrence au gouvernement, et conséquemment nous avons conclu des accords gouvernementaux en vertu desquels ces dispositions seraient appliquées.

Monsieur le président, à mon avis, l'exposé de l'ATAI a été fait au nom des lignes aériennes de propriété canadienne autant et sinon plus qu'au nom de toutes les autres lignes aériennes. Par conséquent, j'espère que les représentants du ministère de la Consommation et des Corporations envisageront sérieusement la possibilité de faire une exemption en ce sens et, dans les cas de poursuites au civil, de confier la juridiction au gouvernement, contrairement à ce qu'ils ont l'intention de faire. Pour ce qui est des poursuites criminelles, alors c'est le tribunal qui devra décider, mais s'il s'agit de poursuites au civil, la décision est irrévocable et il est impossible au gouvernement d'apporter une correction sauf en modifiant la loi dans le but de corriger les inégalités entraînées par la décision de l'autorité créée par cette commission. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur McCain.

Je désire apporter une petite précision; il est évident que la décision que prendra ce comité—s'il en prend une sur les propositions—serait nôtre, et il appartiendrait au ministère et au gouvernement de voir ce qu'ils pourraient faire quant à nos recommandations.

Avant de terminer et de passer aux prochains témoins, je désire poser une question qui me tracasse considérablement et dont je ne suis pas tout à fait certain. Vous parlez de ces accords conclus par les différents membres de l'ATAI, et j'ai l'impression que, selon vous, la société approuve ces accords. Est-ce exact?

**M. Thomka-Gazdik:** Non.

**Le président:** Ce n'est pas exact. Personne ne les approuve. Aucun organisme public n'approuve les accords qui sont conclus.

**M. Thomka-Gazdik:** C'est juste. Mais les tarifs et les frais faisant partie de ces accords sont alors présentés à la société par les transporteurs étrangers du Canada et ils sont soumis à l'approbation de la société.

**Le président:** Mais les autres arrangements, les ententes entre agences et organismes de ce genre ne sont pas approuvés par la société.

**M. Thomka-Gazdik:** Dans la mesure où ils font partie des tarifs de transporteurs, ils le sont.

[Text]

**The Chairman:** But as far as they are not, they are not approving it. It is a unilateral action by the members of IATA, by the carriers.

**Mr. Thomka-Gazdik:** You cannot quite call it a unilateral action. It is an action between them, an agreement between them.

**The Chairman:** Yes, okay, but an agreement between them is not reviewed by any public body?

**Mr. Thomka-Gazdik:** I do not believe that is quite correct because the Canadian carriers are filing these agreements with CTC, except that the CTC does not pass on them.

**The Chairman:** Are you saying that they do not even have the power to pass on them? Is that not part of your basic argument?

**Mr. Thomka-Gazdik:** I am saying that they have no power to approve them, but they had it and in the past have exercised their prerogative of making comments, making observations and even disapproving.

**The Chairman:** Yes, but that would be gratuitous, I presume, according to the principle that underlies your position.

• 1110

**Mr. Thomka-Gazdik:** That is correct.

**The Chairman:** In fact, you are regulated by a regulatory body relating to tariffs but you are not regulated relating to any other matters on which you pass agreements. You have agreements not subject to regulation.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Technically this may be correct, but the scope of those agreements is very limited.

**The Chairman:** You were pointing out this anomaly in position, and I am trying to straighten out in my own mind as to where the facts really lie. That is fair enough if that is the position. I gather, and we have to pass on this as a Committee, that the thrust of the bill is that, in so far as you are regulated you are exempt, and if you are not regulated you ought to be answerable to someone; and the only someone, according to this bill, is Consumer and Corporate Affairs.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Why?

**The Chairman:** That is the thrust. I do not know. I have my reasons why they would want to do it; I suppose you do too. But you might want to ask.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** No, I will come back.

There is also provincial legislation governing travel agencies, and that, I suggest to you, is going to be another area of confrontation or clashes. There are the deposit requirements and all of this. You should know, coming from Ontario.

[Translation]

**Le président:** Mais s'ils ne tombent pas dans cette catégorie, il n'y a pas d'approbation. Il s'agit d'un geste unilatéral de la part des membres de l'ATAI, des transporteurs.

**M. Thomka-Gazdik:** On ne peut vraiment parler de geste unilatéral. Il s'agit d'un geste des transporteurs, d'une entente entre eux.

**Le président:** Oui, c'est cela, mais ces ententes entre eux ne sont pas revues par un organisme public quelconque, n'est-ce pas?

**M. Thomka-Gazdik:** Je ne crois pas que cela soit tout à fait juste, car les transporteurs canadiens présentent ces accords à la CCT, mais cet organisme ne les étudie pas.

**Le président:** Dites-vous que la Commission n'a même pas l'autorité de les étudier? Cela ne fait-il pas partie de votre argument de base?

**M. Thomak-Gazdik:** Ce que je dis, c'est qu'elle n'a aucune autorité pour approuver ces accords, mais elle l'avait par le passé, elle a exercé ses droits de faire des remarques, des observations et même de désapprouver les accords.

**Le président:** Oui, mais je présume que cela ne sert pas à grand chose, si je me fie aux principes sous-tendant votre proposition.

**M. Thomka-Gazdik:** C'est exact.

**Le président:** En fait, vous êtes réglementés par un organisme de réglementation pour ce qui est des tarifs, mais il n'y a aucune surveillance pour toutes les autres questions à propos desquelles vous concluez des accords. Certains de vos accords ne font pas l'objet de règlements.

**M. Thomka-Gazdik:** Techniquement, vous avez peut-être raison, mais la portée de ces accords est très limitée.

**Le président:** Vous souligniez cette anomalie dans votre exposé, et j'essaie d'y voir bien clair dans mon esprit. Si c'est là votre position, cela va. Si je comprends bien, et nous devons traiter de ceci à la façon d'un comité, le sens du projet de loi veut que, tant que vous êtes réglementés, vous êtes exemptés, mais si vous n'êtes pas réglementés, vous devrez être responsable devant quelqu'un; et selon ce projet de loi, le seul «quelqu'un», c'est le ministère de la Consommation et des Corporations.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Pourquoi?

**Le président:** C'est là le sens du projet de loi. Je ne sais pas pourquoi. Je crois savoir pourquoi ils désirent procéder ainsi; je présume que vous avez également votre idée. Mais vous voulez peut-être demander.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Non, j'y reviendrai.

Il existe également des lois provinciales réglementant l'activité des agences de voyage, et selon moi, ce sera là une autre source de confrontation ou d'affrontement. Il existe toute une série de mesures, dont l'obligation d'avoir un dépôt. Vous devriez le savoir, puisque vous êtes de l'Ontario.



## [Texte]

**The Chairman:** There is no question. There is an interface between provincial authority and the federal authority on this question.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The federal authority has just gone ahead and bulled its way in.

**The Chairman:** Dr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Very briefly, I would like to suggest that the Committee might benefit from some elaboration at some time on the point Mr. Thomka-Gazdik made that the CTC has some unofficial influence on airline agreements but in fact does not have the official authority to rule on them. I found that very confusing and disturbing.

**The Chairman:** Perhaps it might be useful. I agree; that is an important point. It may be useful, if the Committee would agree and we can discuss this later, to write and get their view as to what their powers really are.

**Mr. Philbrook:** Perhaps Mr. Thomka-Gazdik could send us some further elaboration on that.

**The Chairman:** And look into that question more thoroughly.

**Mr. Thomka-Gazdik:** I want to thank you very much on behalf of the Committee. I thought you presented a very clear and precise position. It stimulated a lot of very worthwhile discussion and I can assure you that this Committee will very carefully give consideration to the proposals you have made, sir. Thank you very much.

**Mr. Thomka-Gazdik:** Thank you.

**The Chairman:** May I get the permission of the Committee to append to our *Minutes of Proceedings* the brief submitted by the International Air Transport Association.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** I would like now to call the delegation from Canadian Pacific.

We shall resume consideration of the subject matter of Bill C-42. We have before us representatives from Canadian Pacific. On my immediate right we have the chairman, Mr. Sinclair, and to his right Mr. Maxwell and Mr. Chalmers. Mr. Maxwell is the vice-president responsible for law and general counsel. Mr. Chalmers is the regional counsel from Toronto.

Welcome, gentlemen. I want to provide this opportunity, Mr. Sinclair, for you to give us a brief summary of the position you have adopted in relationship to this subject matter. If it could be done briefly it would be appreciated. We do not want to limit your time too much, and in light of the fact that you have been robbed of 12 minutes, if it is required I think we can extend that at the end of the traditional time.

**Mr. Sinclair.**

**Mr. I. D. Sinclair (Chairman, Canadian Pacific):** Mr. Chairman, possibly the most efficient and efficacious way of presenting our position would be if you would allow me to introduce a little of the background. Though Canadian Pacific has been in business in Canada for 96 years, it is amazing how

## [Traduction]

**Le président:** Cela ne fait aucun doute. Il y a un échange entre les autorités provinciales et fédérales quant à cette question.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Le gouvernement fédéral vient tout juste d'aller de l'avant et de forcer la porte.

**Le président:** Monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Je serai bref. A mon avis, il serait peut-être utile au Comité d'obtenir plus tard des renseignements supplémentaires sur la proposition de M. Thomka-Gazdik, à l'effet que la société exerce une influence officieuse sur les accords entre sociétés aériennes, mais n'ait pas le pouvoir officiel de les réglementer. A mon avis, c'est une approche très peu claire et très inquiétante.

**Le président:** Cela sera peut-être utile. Je suis d'accord. C'est une question importante. Si le Comité est d'accord, et nous pourrions en discuter plus tard, il serait peut-être utile d'écrire à la commission pour obtenir plus de détails sur ses véritables pouvoirs.

**M. Philbrook:** Peut-être M. Thomka-Gazdik pourrait-il nous envoyer plus de détails à ce sujet.

**Le président:** Et étudier cette question plus sérieusement.

Monsieur Thomka-Gazdik, au nom du Comité, je désire vous remercier sincèrement. A mon avis, vous avez présenté un document très clair et très précis, ce qui a entraîné une discussion très valable, et je peux vous assurer que le Comité étudiera très sérieusement vos propositions. Merci beaucoup.

**M. Thomka-Gazdik:** Merci.

**Le président:** Le Comité m'accordera-t-il la permission d'annexer au procès-verbal de la réunion le mémoire présenté par l'Association du transport aérien international?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je désire maintenant convoquer la délégation du Canadien Pacifique.

Nous reprenons l'étude du projet de loi C-42. Nous entendons maintenant les représentants du Canadien pacifique. A ma droite immédiate, se trouve le président, M. Sinclair et à sa droite, MM. Maxwell et Chalmers. M. Maxwell est vice-président, responsable du contentieux, et conseiller général. M. Chalmers est conseiller pour la région de Toronto.

Bienvenue, messieurs. Monsieur Sinclair, je vais vous donner maintenant la possibilité de nous donner un bref aperçu de votre position sur ce projet de loi. Nous apprécierons votre concision. Nous ne voulons pas vous limiter, et puisque on vous a enlevé 12 minutes, je crois que nous pourrions les ajouter après l'heure normale d'ajournement, si c'est nécessaire.

**Monsieur Sinclair.**

**M. I. D. Sinclair (président, Canadien Pacifique):** Monsieur le président, la façon la plus efficace de présenter notre position serait peut-être de me permettre de vous donner quelques renseignements de base. Même si le Canadien Pacifique est en affaires au Canada depuis 96 ans, il est étonnant de

## [Text]

few people really realize what the present Canadian Pacific consists of, and I might just take a minute to tell you a little bit about it. It is a transnational multifaceted corporation which is now employing about 91,000 people around the world. It is in the transportation business; it is in the resource development business; it is in the heavy-manufacturing business; and, of course, it is well known for its railroad and its airline, and some of the more high-profile parts of our organization.

• 1115

I am the Chairman and Chief Executive Officer of the parent company, Canadian Pacific Limited, and the Chairman and Chief Executive Officer of its major subsidiary, which handles its nontransportation entities, Canadian Pacific Investments Limited.

As you have said, Mr. Maxwell is the chief law officer of the Corporation; and Mr. Chalmers is also a member of our law staff.

It also might be of interest to learn the background some of us have. I am a Western Canadian and I graduated in economics and law. Mr. Maxwell and Mr. Chalmers are still practising their profession. I lost too many cases so I was promoted.

The facts of the matter are that Mr. Maxwell, until about four and a half years ago was a chief law officer of the Crown, the Deputy Minister of Justice, and therefore has had a great deal of experience with matters such as are before your Committee at this time. Of course, in that position he was very much concerned with legislative drafting, as all of us who have practised law have been. I did for 20 years.

Canadian Pacific is, as I have said, a transnational corporation, and we feel very strongly that Canada needs the development of Canadian-based corporations that are transnational in this modern world. It is a company that is owned by Canadians in the sense that over 70 per cent of our voting shares are held by Canadian registrants. We have made a marked effort to repatriate some of these shares over the years and have been extremely successful in doing so, and we are very proud of it because, at the end of the war, there was only about 10 per cent held by Canadian registrants. So we look upon ourselves as, if not the largest company in Canada, certainly one of the most diverse, and with interests both in Canada and in other countries.

We, of course, are very much concerned with the impact on the ability of corporations to devolve and to develop and to provide jobs, and we feel very strongly that the private sector is the place where jobs are provided.

This bill is a highly complex one. We had in our brief a note about the matter that you were just discussing with Mr. Thomka-Gazdik. We also have run into that problem. But we are very concerned. This is a complex piece of legislation; there is no question about it. And we are concerned that an attempt was made to throw a wide net, and we think the net is much too wide and not precise enough. We are concerned about the lack of precision in Bill C-42.

## [Translation]

voir combien peu de personnes savent ce qu'il représente, et je prendrai un moment pour vous l'expliquer. Il s'agit d'une société transnationale à multiple facettes, qui emploie actuellement quelque 91,000 personnes dans le monde. C'est une entreprise de transport, elle s'occupe de l'expansion des ressources, de fabrication lourde et, évidemment, elle est bien connue pour son transport ferroviaire et aérien, pour les secteurs les plus connus de son organisation.

Je suis le président-directeur général de la société mère, la Canadian Pacific Limited, et le président-directeur général de sa principale filiale qui s'occupe des autres activités que le transport, la Canadian Pacific Investments Limited.

Comme vous l'avez dit, M. Maxwell est le conseiller juridique en chef de la société et M. Chalmers fait également partie de notre contentieux.

Vous serez peut-être intéressés de connaître nos antécédents. Je suis un Canadien de l'Ouest et je suis diplômé en économie et en droit. M. Maxwell et M. Chalmers pratiquent toujours le droit. J'ai perdu trop de causes, par conséquent, j'ai été promu.

Le fait est que M. Maxwell était, jusqu'à il y a environ 4 ans et demi, légiste en chef de la Couronne, sous-ministre de la Justice, et que, par conséquent, il a beaucoup d'expérience dans des questions comme celles qui sont à l'étude aujourd'hui au Comité. En cette capacité, il s'est beaucoup intéressé à la rédaction juridique, comme nous tous qui avons pratiqué le droit. Je l'ai fait pendant 20 ans.

Le Canadien Pacifique est, je le répète, une société transnationale et nous croyons fermement que le Canada a besoin de l'expansion de sociétés canadiennes qui sont transnationales dans ce monde moderne. C'est une société qui appartient à des Canadiens, dans ce sens que 70 p. 100 de nos actions avec droits de vote sont détenues par des Canadiens. Nous avons fait beaucoup d'efforts pour rapatrier certaines de ces actions au cours des années et nous avons extrêmement bien réussi. Nous en sommes très fiers. A la fin de la guerre, 10 p. 100 des inscrivants canadiens détenaient des actions. Nous nous considérons donc comme, non pas la plus grosse société au Canada, mais certainement une des plus diversifiées, car nous avons des activités au Canada et dans d'autres pays.

Nous sommes évidemment très préoccupés de la répercussion que peut avoir l'aptitude des sociétés à élaborer, créer et fournir des emplois. Nous croyons très fortement que le secteur privé est l'endroit où les emplois sont fournis.

Ce bill est très complexe. Nous avons fait dans notre mémoire allusion à la question que vous venez de discuter avec M. Thomka-Gazdik. Nous avons également eu le même problème. Nous sommes très inquiets, car il s'agit d'un texte législatif très complexe, il n'y a pas de doute à ce sujet. Nous nous inquiétons du fait qu'on a essayé de jeter un filet trop large et que ce filet est beaucoup trop large et qu'il n'est pas



[Texte]

We believe very strongly that if the bill is passed as drafted, it will result in—and I do not want to use harsh words or lightning phrases—but in a bureaucratic malaise. Certainly, it will be great for the law profession because they are going to be very, very busy. Maybe that is all right; there are lots of lawyers looking for work, and maybe that is one of the purposes. I do not know, but I hope not. Certainly, the legalistic aspects of business are going to be very much affected.

• 1120

It is going to make it more difficult to reach decisions with any certainty that you can proceed. In our brief, we have dealt with the whole problem of class action. People who have backgrounds like mine and my colleagues' know some of the problems involved in class action. A person like myself, who has to decide whether to proceed to invest on recommendations from various aspects in this area or that area, or in this part of the world or that part of the world, has to look at the climate in which he is operating. We are concerned about the climate to which this bill seems to be directed.

As I say, Canadian Pacific is in diverse places, diverse businesses, and we have a forward thrust. I do not think we are the best-loved corporation in Canada, but I do not think we are the least-loved. We do provide a lot of people with employment, and we have a very positive stance towards Canada.

With that general introduction, I would ask Mr. Maxwell, who is our senior law officer, to take you through the brief. He and Mr. Chalmers and I will be prepared to respond, as best as we can, to your questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Sinclair.

Mr. Maxwell, before you proceed, perhaps I should draw to your attention that we have had a number of briefs already on this bill. There will be subject areas you are concerned about; perhaps if you could highlight them, then we could proceed with questions, rather than having too much detail in respect to any item. Mr. Maxwell.

**Mr. D. S. Maxwell (Vice-President, Law and General Counsel, Canadian Pacific):** Thank you, Mr. Chairman.

First, let me say that I am very pleased to be here today, partly because I have learned how a law officer with Canadian Pacific gets promoted. You lose papers.

**Mr. Sinclair:** This is not the case, Don. This is a mirage.

**Mr. Maxwell:** I am wondering, Mr. Chairman, what is the best way to proceed? I presume all of the members have looked at these briefs, and I do not think there is any point in my trying to read it.

There are some areas of particular concern. One of those areas, which I think I should underline especially, is the

[Traduction]

suffisamment précis. C'est ce qui nous préoccupe dans le Bill C-42, le manque de précision.

Nous croyons fermement que si le bill est adopté, tel qu'il est rédigé, il en résultera, et je ne veux pas me servir de mots trop durs ou de phrases trop légères, un malaise bureaucratique. Ce sera peut-être une bonne chose pour les avocats, car ils seront alors très très occupés. C'est peut-être bien, car il y a beaucoup d'avocats qui se cherchent du travail et c'est peut-être un des objectifs. Je ne le sais pas, je ne l'espère pas. Les aspects légaux des activités sont certainement beaucoup affectés.

Il sera beaucoup plus difficile d'en arriver à des décisions avec la certitude que vous pouvez procéder. Dans notre mémoire, nous avons soulevé le problème global d'une action collective. Pour les personnes qui ont une expérience comme la mienne et celle de mes collègues, nous savons quels problèmes englobe l'action collective. Pour moi qui doit décider si je dois investir sur les recommandations de divers aspects d'un secteur ou d'un autre, ou d'une partie du monde ou d'une autre, je dois tenir compte du climat qui y prévaut. Nous nous inquiétons du climat que pourrait causer ce bill.

Comme je l'ai dit, les activités du Canadien pacifique se font dans divers endroits, diverses entreprises, et nous allons vraiment de l'avant. Je ne pense pas que nous soyons la société la plus aimée au Canada, mais je ne crois pas non plus que nous soyons la moins aimée. Nous fournissons du travail à bien des personnes et nous avons une attitude très positive envers le Canada.

Après cette introduction assez générale, je demanderais à M. Maxwell, qui est notre premier légiste, de nous parler du mémoire. M. Maxwell, M. Chalmers et moi-même, nous serons ensuite disposés à répondre à vos questions, du mieux que nous le pourrons.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Sinclair.

Monsieur Maxwell, avant que vous commenciez, j'aimerais porter à votre attention le fait que nous avons déjà reçu plusieurs mémoires au sujet de ce bill. Certaines parties vous préoccupent, et vous pouvez peut-être les souligner, nous passerons ensuite aux questions plutôt que d'expliquer en détail chaque article. Monsieur Maxwell.

**M. D. S. Maxwell (vice-président, conseiller juridique et général, Canadien Pacifique):** Merci, monsieur le président.

Je voudrais tout d'abord vous dire que je suis très heureux d'être ici aujourd'hui, un peu, je crois, parce que j'ai appris comment un légiste au Canadien Pacifique pouvait obtenir une promotion. Vous perdez vos causes.

**M. Sinclair:** Ce n'est pas le cas, Don, c'est un mirage.

**M. Maxwell:** Je me demande, monsieur le président, quelle est la meilleure façon de procéder. Je suppose que tous les membres du Comité ont étudié ce mémoire, et je ne crois pas devoir le lire.

Il y a certains secteurs qui nous préoccupent plus particulièrement. Un de ceux-là, et je l'ai souligné plus spécialement, est

*[Text]*

creation of the Competition Board. We feel very strongly that that is a wrong thrust. Whatever type of restriction or control Parliament intends to impose, we believe the enforcement of those provisions should be left to the ordinary courts. We do not think the administrative machinery that this bill contemplates is going to produce anything but confusion in the minds of the business communities. Indeed, if one is inclined to speculate about the result, I think it could be fairly said that one could envision persons like my friend Mr. Sinclair, here, having to walk arm in arm with his favourite bureaucrat down the streets of this nation into the indefinite future.

I do not think, and we do not believe, is the kind of climate that is really going to facilitate investment in this country, and the business thrusts that are so important. We think—and we are terrified at the prospect, I think I could say, in fairness—the business community will become the victims of schools of economic theorists and thought. There will be no longer protections, and virtually little, if any, sort of appeal remedy as the bill is now conceived.

I would like to urge this Committee, as strongly as I can, to recommend to the government that this approach is wrong and that the jurisdiction should be placed within the courts for enforcement. The consumers' advocate can appear before those courts and enforce the laws, be they civil or criminal, before the courts. If I were still a member of government, I think I would have been inclined to recommend that the jurisdiction be vested in a special division of the federal court, but that is not, of course, my function anymore. But I do make a plea for that.

• 1125

Now, I should say that there is attached at page 29 of the brief a very cryptic summary of the various recommendations that we feel are important and perhaps I can just refer you to that.

With regard to Clause 5, our submissions are that the Advocate should be given additional right to appear before provincial regulatory tribunals. We see no reason why, in view of the sweeping nature of the bill, his right to appear should be restricted to the federal sphere only. We also submit that Clause 5 should redefine regulated conduct in a more precise and meaningful fashion. That is a very important point from our point of view. We, of course, find ourselves before many regulatory tribunals in this country and it is most important in my submission that we do not have to deal with a multiplicity of tribunals when trying to get something done. The way the bill is now conceived and written it is very unclear as to exactly what the rights of people will be before other regulatory bodies and we think the definition of regulatory conduct is far too complicated, that it raises far too many questions, and we would submit that there should be a relatively simple definition. I think the department have indicated in their own publication that they have had problems within this area trying to define regulatory conduct. We have made a few suggestions about that and we would be glad to help them in

*[Translation]*

la création d'une Commission de la concurrence. Nous croyons vraiment que c'est un pas dans la mauvaise direction. Quels que soit le genre de restriction ou de contrôle que le Parlement veut imposer, nous croyons que la mise en vigueur de ces dispositions doit être laissée aux tribunaux ordinaires. Nous ne croyons pas qu'une machine administrative telle que le prévoit le bill puisse donner autre chose que de la confusion dans l'esprit des hommes d'affaires. Si on pouvait spéculer sur les résultats, je pense qu'on pourrait dire qu'il serait possible de prévoir que des personnes, comme mon ami M. Sinclair, ici, devront marcher la main dans la main avec leur bureaucrate favori, le long des rues de notre nation, vers un avenir imprécis.

Je ne crois pas, nous ne croyons pas, que ce soit le genre de climat qui puisse faciliter les investissements au pays et donner un essor aux affaires, ce qui est très important. Nous pensons—et nous sommes terrifiés par cette éventualité, je dois dire, en toute candeur—que le monde des affaires deviendra la victime des écoles de pensée et des théoriciens en économie. Il n'y aura pas vraiment de protection contre cela et très peu de recours, tel que le bill est maintenant conçu.

Je voudrais exhorter les membres du Comité, aussi fortement que je peux le faire, à montrer au gouvernement que cette approche est mauvaise et que la compétence doit être placée auprès des tribunaux pour son application. L'Administrateur des consommateurs peut comparaître devant ces tribunaux et appliquer les lois, qu'elles soient civiles ou criminelles, devant ces tribunaux. Si j'étais toujours membre du gouvernement, je pense que je serais porté à recommander que les compétences soient attribuées à une division spéciale de la Cour fédérale, mais ce n'est plus évidemment mon rôle. Toutefois, je fais un plaidoyer en cette faveur.

J'ajouterais maintenant qu'il y a à la page 32 un résumé des diverses recommandations que nous croyons importantes et j'aimerais donc vous en parler.

Pour ce qui a trait à l'article 5, nous disons qu'il faut donner à l'Administrateur le droit supplémentaire de comparaître devant les tribunaux provinciaux de réglementation. Nous ne voyons pas pourquoi, étant donné que le bill a une telle envergure, son droit de comparaître doit être limité à la sphère fédérale seulement. Nous proposons également que l'article 5 redéfinisse les activités réglementées d'une façon plus précise et plus significative. C'est un point important, à notre avis. Évidemment, nous nous trouvons nous-mêmes devant bien des tribunaux de réglementation au pays et nous disons, dans notre mémoire, qu'il est extrêmement important de n'avoir pas à traiter avec une multiplicité de tribunaux pour essayer de réaliser quelque chose. La façon dont le bill est rédigé et conçu, on ne dit pas clairement quels sont les droits que les personnes auront devant les autres organismes de réglementation et nous croyons que la définition d'une activité de réglementation est beaucoup trop complexe, qu'elle soulève beaucoup trop de questions. Nous prétendons qu'il devrait y avoir une définition relativement simple. Je pense que le ministère a indiqué dans sa propre publication qu'il a eu des difficultés



*[Texte]*

addition to that if they are interested. Then, we think also that Clause 5 should provide a clear exemption in that regard.

I have already touched upon the question of the enforcement of this bill and I have said to you that it should be in a superior court. I would probably choose myself the federal court.

The next thing I want to refer to is Clause 26 as it relates to mergers. We think that that is a crippling kind of control or provision and we think the whole merger provision as it is now conceived should be taken right out of the statute or the bill.

Point four, Clause 26 as it relates to so-called monopolies, should either be deleted because of redundancy or restricted to deal with true monopoly situations. We find the way the monopoly has been handled in this bill is quite objectionable. Indeed, they talk about things that are clearly not a monopoly in any man's view of the matter. A similar point is involved with regard to the new definition of joint monopolization that is found in Clause 26, and our submission is that that should be deleted or amended as we have indicated in the brief. Again, we find in Clause 26 the treatment of interlocking management objectionable for the reasons that we have indicated in our brief. I realize there is some similar provision in the United States. It is virtually a dead letter. It has never been used, as I understand it, and indeed it is really based, in my submission, on a complete misconception of the role that directors play in this country.

Mr. Sinclair has mentioned the matter of class or substitute actions. We think that is certainly over-kill. More than that, we certainly do not know of any real basis that would indicate that that kind of provision is necessary at this time. It is anticipating the future, in my submission, far too much, and we think that that part of the bill should be completely deleted.

Then, of course, the final submission that we made to some extent depends on the form the bill finally takes. We think that if you are going to have a lot of complicated rules and regulations governing conduct in this country, it is important that somehow or other there be a provision which will enable the government to deal with specific situations as and when required. Otherwise, we may find that the bill is affecting things in this country in a way in which nobody anticipated that it would to the detriment of everybody concerned. While I would not normally like to see that kind of discretion built into a bill, I submit it probably would be necessary to do so if the bill is continued in anything like its present form.

• 1130

Mr. Chairman, that in a very brief way, is what we said in our brief.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Maxwell.

We will now move into questioning and the first questioner is Mr. Huntington.

*[Traduction]*

dans ce domaine lorsqu'il s'est agi de définir l'activité réglementée. Nous avons fait quelques suggestions à ce sujet et nous sommes heureux d'aider les représentants du ministère qui sont intéressés. Nous pensons également que l'article 5 doit prévoir une exemption bien claire à ce sujet.

J'ai également parlé de la question du droit d'application du bill et je vous ai dit que cela devrait être en cour supérieure, et que je choisirais probablement moi-même la Cour fédérale.

Le prochain paragraphe a trait à l'article 26 et aux fusions. Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un genre de contrôle, de disposition paralysante, et nous croyons que la disposition entière concernant les fusions, telle qu'elle est actuellement, doit être supprimée de la loi ou du bill.

Quatrièmement, l'article 26, en ce qui a trait aux prétendus monopoles, devrait être soit supprimé, en raison de sa redondance, ou limité à traiter de situations de véritables monopoles. A notre avis, cette façon de traiter les monopoles dans ce bill est tout à fait inacceptable. On a parlé, en réalité, des choses qui ne sont pas clairement des monopoles aux yeux de toute personne. C'est également la même chose dans le cas des monopoles conjoints, que l'on retrouve à l'article 26, et nous disons dans notre exposé que cela doit être soit supprimé ou modifié de la façon proposée. Nous trouvons encore à l'article 26 le traitement du cumul de fonctions comme étant inadmissible pour les raisons que nous avons mentionnées dans le mémoire. Mais je sais qu'il y a certaines dispositions semblables aux États-Unis. Mais elles sont virtuellement inexistantes, elles n'ont jamais servi, si j'ai bien compris, et elles sont en fait basées simplement sur une conception tout à fait erronée du rôle que doivent jouer les directeurs dans ce pays.

M. Sinclair a soulevé la question de l'action collective et de l'action indirecte. Nous croyons que c'est certainement trop poussé. Plus que cela, nous ne voyons pas vraiment pourquoi ce genre de dispositions est nécessaire à ce moment-ci. C'est une anticipation, nous le disons dans le mémoire, et nous croyons que cette partie du bill devrait être complètement supprimée.

Évidemment, ce texte que nous avons présenté dépend jusqu'à un certain point de la forme que prendra le bill, finalement. S'il doit contenir un grand nombre de règlements complexes contrôlant les façons de faire au pays, il est important que, d'une façon ou d'une autre, il y ait une disposition qui permettra au gouvernement d'étudier les situations données, au besoin. Autrement, nous nous rendrons peut-être compte que le bill influe sur certaines choses dans le pays d'une façon que personne n'avait prévue, au détriment de tous ceux qui sont concernés. Même si habituellement je n'aimerais pas que ce genre de discrétion soit inscrite dans un bill, je crois qu'il sera probablement nécessaire de le faire si le bill est présenté sous sa forme actuelle.

Monsieur le président, voilà brièvement ce que nous avons dit dans notre mémoire.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Maxwell.

Nous allons maintenant passer aux questions, et le premier à prendre la parole est M. Huntington.

[Text]

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. It is a most interesting brief, but I have one problem with it. I gather that you do not like to see this type of general legislation being imposed upon the industrial sector of Canada and yet you moved right into a series of qualifying opinions to the existing legislation.

The other day we had the Canadian Construction Association in here and they said they just did not agree with the bill period, and more or less left it at that. I have to assume that in the wisdom that is in the aggregate of our witnesses, Mr. Chairman, they do not agree with this approach to an apparent problem that exists in the Canadian industrial community, but you are wise enough to feel that it is going to go through anyway.

**Mr. Sinclair:** I would not say that. Our experience has been that if people of knowledge come before committees, such as this, and bring to your attention problems, that you take them into account, consider them and appropriate amendments are made. What we are really saying is that we feel that the bill as drafted is in contradistinction to the first preamble, to put it very, very succinctly. You can use words such as overkill, you can use words such as imprecision. We have used those words. We tried to make them nonharsh, but that in a word is our view.

We recognize that in the modern community people have ideas. One of them is that there is a myth of concentration and they do not understand the economics of it and from economic standpoints, in my opinion, in the opinion of people I work with, they are wrong and so we are saying so. I will give you an example. We spent a great deal of time before the Bryce Commission, I spent over half a day answering questions before them and we filed a brief with them in regard to our company and its position with regard to the various businesses we were in on the whole problem of concentration. I think it was quite informative because it seemed to evoke from those commissioners views that they did not realize.

Let me give you a small example. Our mining division produces about 45 per cent of the lead that is produced in Canada, and that sounds like an awfully high concentration, but it is less than 5 per cent of the lead produced in the world. The price of lead is a world fixed price and even in the Canadian situation and our high percentage of meeting that, we are not price determinate. That is just a very quick example.

**Mr. Huntington:** We are dealing with two things . . .

**Mr. Sinclair:** No, in behind competition control is an idea of concentration and out of concentration come economic concepts, with respect, sir.

**Mr. Huntington:** Does the preamble trouble you and the effect it will have on law and the application and implication of this type of law? As you read this preamble it reads well and it is difficult to disagree with it, but does it tell you exactly what type of a society we are going to be led into if this does become law?

[Translation]

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. C'est un mémoire très intéressant, mais il me pose un problème. Je crois comprendre que vous n'aimez pas que ce genre de législation générale soit imposée au secteur industriel canadien et, pourtant, vous offrez toute une gamme d'opinions restrictives au sujet de la loi existante.

Nous avons rencontré l'autre jour des représentants de l'Association canadienne de la construction qui nous ont dit qu'ils n'étaient pas d'accord avec le bill, c'est tout. Je crois comprendre que, dans leur sagesse, nos témoins, monsieur le président, ne sont pas d'accord sur cette façon d'aborder un problème apparent qui existe au Canada dans l'industrie, mais vous êtes suffisamment sages pour vous rendre compte que ce sera fait de toute façon.

**M. Sinclair:** Je ne dirais pas cela. D'après notre expérience, si des gens qui ont une certaine compétence comparaissent devant les comités, comme celui-ci par exemple, et s'ils portent à votre attention des problèmes, vous en tenez compte, vous les étudiez et vous apportez les amendements appropriés. Nous disons qu'à notre avis le bill est rédigé de façon à contredire son premier préambule, pour dire les choses très simplement. Vous pouvez parler de destruction, d'imprécision, nous nous sommes servi de ces mots, mais nous avons essayé de ne pas être trop durs, voilà notre opinion.

Nous reconnaissons que, dans le monde moderne, les personnes peuvent avoir des idées. Mais il y a un mythe de concentration et, bien souvent, elles ne comprennent pas l'aspect, le point de vue économique; c'est du moins mon avis, celui du personnel avec qui je travaille; en général, elles ont tort et c'est pourquoi nous le disons. Je vais vous donner un exemple. Nous avons passé beaucoup de temps devant la Commission Bryce; j'ai passé une demi-journée à répondre à des questions, nous avons déposé un mémoire au nom de notre société. Nous avons établi notre position concernant diverses activités que nous avons au sujet de ce problème global de concentration. Je pense que cela a été concluant, car cela a provoqué chez les commissaires des opinions dont ils n'étaient pas conscients.

Laissez-moi vous donner un autre petit exemple. Notre division minière produit environ 45 p. 100 du plomb qui est produit au Canada et cela vous semble peut-être être une concentration très élevée, mais c'est moins de 5 p. 100 du plomb produit dans le monde. Le prix du plomb est un prix fixé à l'échelle mondiale et dans la situation du Canada, notre pourcentage de contribution n'est pas un facteur déterminant pour le prix. Voilà un exemple rapide.

**M. Huntington:** Nous parlons de deux choses . . .

**M. Sinclair:** Non, derrière le contrôle de la concurrence émerge une idée de concentration, et de cette concentration résulte des concepts économiques, si vous me permettez de le dire, monsieur.

**M. Huntington:** Est-ce que le préambule vous inquiète à cause de l'effet qu'il pourrait avoir sur la loi et sur son application, et sur l'implication que cette loi pourrait avoir? Vous avez lu le préambule, il se lit bien, et il est difficile de n'être pas d'accord; est-ce qu'il vous dit exactement quel genre de société nous aurons si ce bill est promulgué?



[Texte]

**Mr. Sinclair:** My problem with preambles is that I get down to the provisions which govern, not the preamble, but as a matter of philosophy I cannot find too much wrong with the preamble.

**Mr. Huntington:** You do not find that it might affect and cause some indefinite interpretation in the provisions that govern.

• 1135

**Mr. Sinclair:** No. As far as I am concerned, the provisions are imprecise and the preamble does not help them. If I was arguing in a court I would be up against the actual provisions of the statute and I would be in real trouble. You heard Mr. Thomka-Gazdik. We have a note about the same problem but we have a different way that we are suggesting it might be handled. You have heard Mr. Maxwell talk about what is a regulated industry to be exempt. We have a great problem as to how it is defined. Even in here, they recognize the problem. And this is what is bothering us.

**Mr. Huntington:** Now they are trying to get some economic input into the decisions of competition and concentration and Mr. Maxwell has said he prefers the course of the ordinary courts, which has been mentioned to us many times here, and some of us agree with that. You are suggesting a special division of the Federal Court. Would this be structured so that the court would be balanced with members that would have the balance of business and economic knowledge, as well as law, so that they could hear properly these various inputs?

**Mr. Sinclair:** We never had any trouble. One of the most complicated situations you can possibly run into is in accidents involving ships, and time without number the courts have brought in experts to advise the court. And that is quite a normal procedure in very complicated admiralty cases.

**Mr. Huntington:** I am wondering if we could have a development or an elaboration on the suggestion of a special division of the Federal Court.

**Mr. Sinclair:** Mr. Maxwell.

**Mr. Maxwell:** My thought in that regard would be that, again, depending upon the nature of the substantive provisions and the weight of the case load that might be the result of the enactment of those provisions, you might well establish a special division of the Court, if that is thought necessary, to which would be appointed members of the legal profession who have special knowledge of business matters. There are such people. And these people of course would hear cases much after the fashion as any court would hear cases. And they would hear witnesses; they would hear the experts that the department would produce and they would hear experts who perhaps would have another point of view on behalf of those who are being charged or tried. And they would weigh that evidence and they would come to some conclusion on it. Then presumably there would be a proper appeal on legal grounds. So you are not left in the position where appointed people, people who maybe are appointed for a very short length of

[Traduction]

**M. Sinclair:** Mon problème avec les préambules, c'est que j'en viens aux dispositions qui sont appliquées et non pas au préambule, mais en théorie, je ne trouve rien de vraiment très mauvais dans ce préambule.

**M. Huntington:** Vous ne croyez pas qu'il pourrait influencer sur les dispositions ou donner une interprétation imprécise à ces dispositions qui doivent servir de règles.

**M. Sinclair:** Non. Pour ma part, les dispositions sont imprécises et le préambule n'aide pas. Si j'étais devant un tribunal, je serais contre les dispositions de la loi et je serais en difficulté. Vous avez entendu M. Thomka-Gazdik. Nous mentionnons le même problème, mais nous suggérons une solution différente. M. Maxwell vous a dit que l'industrie réglementée doit être exemptée. Nous avons beaucoup de problèmes quant à la définition. Même là, ils reconnaissent le problème, et c'est ce qui nous préoccupe.

**M. Huntington:** Maintenant, ils essaient d'inclure un élément économique dans les décisions sur la concurrence et la concentration, et M. Maxwell a dit qu'il préférerait les recours aux tribunaux ordinaires, ce qui nous a été dit à de nombreuses reprises, et certains d'entre nous sommes d'accord là-dessus. Vous avez suggéré une division spéciale de la Cour fédérale. Cela serait-il structuré d'une façon telle qu'il y aurait un équilibre chez les membres entre les connaissances commerciales-économiques et les connaissances juridiques, de sorte qu'ils puissent entendre adéquatement ces divers éléments?

**M. Sinclair:** Nous n'avons jamais eu de difficultés. L'une des situations les plus compliquées qui peut se produire implique les accidents de navires; à de nombreuses reprises, les tribunaux ont cherché les avis d'experts. Et c'est une procédure tout à fait normale pour des affaires maritimes très compliquées.

**M. Huntington:** Je me demande si vous pourriez expliquer ou préciser cette suggestion d'une division spéciale de la Cour fédérale.

**M. Sinclair:** Monsieur Maxwell.

**M. Maxwell:** Mon opinion, c'est que, selon la nature des dispositions essentielles et le nombre de cas résultant de leur adoption, vous pourriez très bien créer une division spéciale de la Cour, si on le jugeait nécessaire, où vous nommeriez des membres de la profession juridique ayant une connaissance spéciale des questions commerciales. Il y a de telles personnes. Et ces gens, bien entendu, entendraient les cas de la même façon que les autres cours. Ils entendraient des témoins; ils entendraient des experts que le ministère fournirait et ils entendraient des experts qui auraient peut-être un autre point de vue en témoignant pour la défense. Et ils jugeraient la preuve et en arriveraient à une conclusion. Ensuite, présumément, il y aurait appel pour des motifs juridiques. Donc, vous n'êtes pas dans une situation où des gens nommés, peut-être pour une très courte période, arrivent à des conclusions à partir de leur propre conception des choses. C'est là la nature du processus administratif. Et bien qu'il ait une certaine valeur

[Text]

time, are coming to conclusions based upon their own view of things. That is the nature of the administrative process. And while it has some value in some contexts, certainly when you start having that kind of treatment in this pervasive way, I think, in fairness, they are the people who are going to be running the business world in practical terms and I do not think that is right. Indeed, I think it is a very debilitating kind of thing.

**Mr. Sinclair:** Maybe I might just add one thing. It is an old saw and it was said by a very distinguished economist: that there were good economists and bad economists and the way you distinguish them is to figure out who agreed with you.

**Mr. Clermont:** There are good and bad in executives, too.

**Mr. Sinclair:** Oh, sure. And the bad ones do not last.

**Mr. Clermont:** But you said they promoted you from legal affairs to the chairmanship of CP.

**Mr. Sinclair:** That just proved I was a bad lawyer, not a bad executive!

**Mr. Clermont:** I do not believe that.

**The Chairman:** Shall we proceed, Mr. Huntington. This will be your last question.

**Mr. Huntington:** I am sure it does not need my defence but anybody that can rise to the head of a corporation such as the CPR and remain in its top position has to be a good executive, in my book.

I have no further questions on that point.

**The Chairman:** Thank you very much. The next questioner is Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, pour compléter les remarques de mon prédécesseur... je n'ai pas dit que M. Sinclair était un mauvais administrateur. C'est à cause des remarques qu'il a faites, à savoir qu'il y avait de bons et de mauvais économistes que j'ai dit que dans le secteur des affaires il y avait également de bons et de mauvais administrateurs. Je me souviens bien que M. Sinclair est venu à différentes occasions devant le Comité des finances; pour ma part, et je ne suis pas le seul, j'ai l'impression, qu'il n'est pas dans la catégorie des mauvais, parce qu'il ne serait pas resté longtemps au CP!

• 1140

Monsieur Maxwell, si je me réfère à la page 32 et à la page 33, vous suggérez que l'article 26 en ce qui concerne «les fusions», «prétendu monopole», «monopole conjoint», et la partie V.I, soient modifiés en profondeur.

J'ai l'impression que vous recommandez au Comité de conserver la loi actuelle; mais il est arrivé dans le passé que la loi actuelle s'est révélée insuffisante, voire dans certains cas inexistante. J'apprécierai donc que vous fassiez des commentaires à mes remarques.

**The Chairman:** Mr. Clermont, if I may intervene for just a moment. I note that we have a Chairman and I will not take

[Translation]

dans certains contextes, je ne suis pas d'accord que l'on reçoive ce genre de traitement d'une façon générale; je crois, en toute justice, que ces gens vont, en pratique, diriger le monde des affaires et je ne crois pas que c'est juste. En vérité, je crois que c'est très débilitant.

**M. Sinclair:** Peut-être que j'ajouterai seulement une chose. C'est un vieux dicton qui a été dit par un économiste très éminent: il y a de bons économistes, il y a de mauvais économistes, et la façon de les reconnaître, c'est de savoir lesquels sont d'accord avec vous.

**M. Clermont:** Il y a également de bons et de mauvais administrateurs.

**M. Sinclair:** Oh, oui. Et les mauvais ne durent pas.

**M. Clermont:** Mais vous avez dit que vous avez été promu du contentieux à la présidence du CP.

**M. Sinclair:** Cela prouve que j'étais un mauvais avocat, et non pas un mauvais administrateur!

**M. Clermont:** Je ne crois pas cela.

**Le président:** Pouvons-nous continuer, monsieur Huntington. Ce sera votre dernière question.

**M. Huntington:** Je ne crois pas que j'aie besoin de le défendre, mais quiconque peut se hisser à la tête d'une société comme le Canadien Pacifique et y demeurer doit être un très bon administrateur, selon moi.

Je n'ai pas d'autres questions là-dessus.

**Le président:** Merci beaucoup. Le prochain est M. Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, to complete the remarks of my predecessor I did not say that Mr. Sinclair was a bad administrator. It is because of the comments that he made to the effect that there are good and bad economists that I said that in the business community there were also good and bad administrators. I remember very well that Mr. Sinclair came before the Committee on Finance on various occasions; I for one, and I am not the only one, am under the impression that he is not a bad executive because he would not have been with the CP for long!

Mr. Maxwell, if I go back to page 32 and 33, you suggest that Clause 26 concerning the merger, monopolies, joint monopolization, and Part V.I, be essentially modified.

I am under the impression that you recommend to the Committee that it keep the actual act; but it happened in the past that the present act was insufficient and in certain cases nonexistent. So I would appreciate your comments.

**Le président:** Monsieur Clermont, si je peux intervenir un moment. Je remarque que nous avons un président, et je ne



[Texte]

this off your time but there is... I note that we have a quorum, I should say.

**Mr. Clermont:** Do not tell me...

**The Chairman:** We have a subcommittee...

**Mr. Clermont:** ...you just came in on the picture as Chairman?

**The Chairman:** We have a quorum and I would like to deal with a small housekeeping matter. I hope that it will not take long. We have the Twelfth Report of the Subcommittee which is being distributed, which was agreed to last night by members of the subcommittee and if I can have a motion by Dr. Philbrook that the Twelfth Report be concurred in. May I point out in any debate, and I hope there will not be any, that the report on Monday June 27, does not say 8:00 p.m. There was a mistake there; it is 8:00 p.m.

Secondly, there is another item which I think may warrant an amendment if it can be done without too much debate. I was contacted last night by McMillan Binch, a law firm in Toronto, and apparently we were not going to hear their presentation but they too are representing a considerable number of fairly major corporations, similarly to the group that is being heard on June 27. I would like a motion to insert them into Tuesday afternoon, June 28, if that is agreeable, so that they are not overlooked. So if I may have an amendment by one of the members to include them on that date at 3:30 p.m.

**Mr. Philbrook:** So moved.

**The Chairman:** Well, I am afraid you have moved the motion Mr. Kaplan?

**Mr. Kaplan:** I so move.

Amendment agreed to.

**The Chairman:** Will the Twelfth Report be adopted?

Motion agreed to.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, I want to say before that again the nonsense of this: you have an agreement with Mr. Robinson of Health and Welfare with regard to that other silly bill...

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** ... Bill C-16.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** And a right to eliminate Tuesday afternoon and Tuesday evening for, shall we say, competition...

**The Chairman:** Right

**Mr. Lambert (Edmonton West):** ... with the right to put it in again.

**The Chairman:** Right. I have in this case but I think, from my discussions, we probably will be not meeting that late in the month. But if there is a difficulty I will come back to the Committee.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Is the Minister withdrawing the bill?

[Traduction]

vais pas enlever cela sur votre temps, mais il y a... Je remarque que nous avons le quorum, je devrais dire.

**M. Clermont:** Ne me dites pas...

**Le président:** Nous avons un sous-comité...

**M. Clermont:** ... que vous venez tout juste d'arriver comme président?

**Le président:** Nous avons le quorum et j'aimerais régler une petite question interne. J'espère que cela ne prendra pas de temps. Nous avons le douzième rapport du sous-comité, qui vous est distribué, et qui a été accepté hier soir par les membres de ce sous-comité, et si je peux avoir une motion de M. Philbrook proposant que le douzième rapport soit adopté... Je tiens à souligner pour la discussion, et j'espère qu'il n'en aura pas, que pour lundi, 27 juin, le rapport n'indique pas 20 heures. C'est une erreur; c'est 20 heures.

Ensuite, il y a un autre article qu'il faudrait peut-être modifier, et cela peut se faire sans trop de discussions. Hier soir, j'ai été rejoint par McMillan Binch, une firme d'avocats de Toronto, et apparemment, nous ne devons pas les entendre, mais ils représentent un nombre important de sociétés, comme le groupe que nous allons entendre le 27 juin. J'aimerais avoir une motion pour les insérer le mardi après-midi, 28 juin, si vous êtes d'accord, afin qu'ils ne soient pas laissés pour compte. Donc, si l'un des membres voulait bien proposer un amendement, pour qu'on puisse les inclure à cette date à 15 h 30.

**M. Philbrook:** Je le propose.

**Le président:** Bien, je crains que vous n'ayez proposé la motion. Monsieur Kaplan?

**M. Kaplan:** Je le propose.

Amendement adopté.

**Le président:** Le douzième rapport est-il adopté?

Le rapport est adopté.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, je tiens à dire ceci au sujet de cette absurdité: vous avez une entente avec M. Robinson, de la Santé et du Bien-être, au sujet de cet autre bill stupide...

**Le président:** Oui.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** ... le Bill C-16.

**Le président:** Oui.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Et le droit d'éliminer mardi après-midi et mardi soir pour, disons, la concurrence...

**Le président:** En effet.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** ... avec le droit de le remettre à nouveau.

**Le président:** En effet. Je le reconnais, mais je crois, selon les discussions que j'ai eues, que nous n'aurons probablement pas de réunion à la fin du mois. Mais s'il y a un problème, j'en ferai part au Comité.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Le ministre va-t-il retirer le bill?

[Text]

**The Chairman:** I have no comments. I do not know anything about matters before another Committee. Proceed, Mr. Clermont.

**An hon. Member:** The Minister is withdrawing it.

**M. Clermont:** Monsieur le président, j'ai fait quelques remarques à l'endroit de M. Maxwell mais avant qu'il ne puisse répondre, vous avez pris la parole et vous avez dit «là, on a un président, je voudrais proposer quelque chose».

C'est à M. Maxwell que j'ai posé ma question, monsieur.

**The Chairman:** Yes, agreed. Mr. Maxwell.

**Mr. Maxwell:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Clermont, I think our position basically is that we would like to see the provisions of Clause 26 that relate to monopoly, so-called, and joint monopolization completely deleted. However, we recognize that it is not always true that what we submit is adopted by the government and we have to take a variety of positions. What I have endeavoured to do in this brief is to indicate that if our main submission is not accepted; then at the very least make some changes in the provisions because they are quite objectionable the way the thing is written now. Indeed, we submit that the whole thing should be deleted and rethought. This is not to say that there is not something that should be found in this bill, but of course it is not up to us to tell the government what it should do.

• 1145

We are all for competition. We believe there should be competition and we like to see it. We do not want to have competition killed inadvertently by this sort of legislation, which we think would be the result.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Merci, monsieur le président. A la page 3 du mémoire, vous dites:

... une commission qui n'apporterait pas au processus de décisions le degré nécessaire d'impartialité judiciaire, mais constituerait simplement une tribune pour l'expression des préférences personnelles de prétendus spécialistes.

Lorsque le ministre responsable du projet de loi est venu devant le Comité, il nous a dit dans son mémoire que le gouvernement avait l'intention de nommer à cette commission des hommes d'affaires, des avocats, des économistes, je ne sais pas si selon l'interprétation de M. Sinclair ils vont être bons ou non, mais des économistes, et peut-être aussi des fonctionnaires chevronnés. Alors, sur quoi vous basez-vous pour affirmer que ces gens n'auraient pas l'impartialité judiciaire nécessaire? Vous avez suggéré, dans vos explications, monsieur Maxwell, d'ajouter, je ne sais pas si l'expression est bonne car je ne suis pas un homme de loi, mais vous avez suggéré d'ajouter une division à la Cour fédérale. Alors, pourquoi présumer que les personnes qui seraient nommées pour faire partie de cette commission ne pourraient pas être impartiales? Parce que le ministre a laissé entendre qu'il s'agirait d'hommes d'affaires, d'avocats, d'économistes et peut-être de fonctionnaires chevronnés.

[Translation]

**Le président:** Je n'ai pas de commentaires. Je ne suis pas au courant des questions à l'étude au sein d'un autre comité. Allez-y, monsieur Clermont.

**Une voix:** Le ministre va le retirer.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, I made a few comments concerning Mr. Maxwell but you took the floor before he could answer me. You said: "Now we have a Chairman, I would like to move something."

The question was directed at Mr. Maxwell, sir.

**Le président:** Oui, d'accord. Monsieur Maxwell.

**M. Maxwell:** Merci, monsieur le président. Monsieur Clermont, je crois que, fondamentalement, notre position, c'est que nous voudrions que les dispositions de l'article 26 portant sur le monopole et le monopole conjoint soient complètement supprimées. Toutefois, nous reconnaissons que le gouvernement n'adopte pas toujours les propositions que nous émettons et nous avons donc soumis diverses propositions. Dans ce mémoire, on a voulu indiquer que, si notre recommandation principale n'est pas recevable, il faudra au moins faire certaines modifications aux dispositions actuelles car, telles que rédigées, elles sont inacceptables. En fait, nous croyons qu'on devrait supprimer et refondre le tout. Cela ne veut pas dire que rien n'est valable dans ce bill, mais, évidemment, ce n'est pas à nous de dire au gouvernement comment agir.

Nous sommes tous en faveur de la concurrence. Elle doit exister, et nous la souhaitons. Mais nous ne voulons pas qu'on supprime la concurrence par inadvertance avec une telle loi, ce que nous prévoyons.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Thank you, Mr. Chairman. On page 3 of your brief, you say:

... an Administrative Board which would not bring to the process the necessary degree of judicial detachment but rather simply the personal predilections of so-called experts.

When the Minister responsible for this bill appeared before the Committee, he stated in his brief that the government's intention was to appoint to the Board, businessmen, lawyers, economists, which may be good or bad according to Mr. Sinclair's interpretation, but at least economists, and perhaps also experienced public servants. Therefore, on what basis can you say that these people may not have the necessary degree of judicial detachment. You suggest, in your responses, Mr. Maxwell,—I do not know if this expression is correct, because I am not a lawyer, a division to the Federal Court. So, how can you presume that those persons appointed to the Board will not be impartial? The Minister did say that these members would be businessmen, lawyers, economists, and perhaps senior public servants.



[Texte]

Alors, ici, j'attends M. Lambert avec un rappel au Règlement.

**The Chairman:** Mr. Maxwell.

**Mr. Maxwell:** First of all, let me say that the bill as now written really contains nothing in the way of an indication as to the kind of people who would be appointed; it is wide open. It seems to contemplate that there has to be one lawyer or a former judge, but apart from that the field appears to be wide open. I would assume that the Minister would appoint as good people as he can find, but bear in mind that there really are not any experts as such in this area. There are people who have varying views about economic matters, but economics is not a precise science. What you really have ultimately are different people who think different things and who have studied and read literature about this sort of thing, but there are no experts and there is no precision in the matter.

What I am really saying is that in this kind of an area you want the judicial system, which protects rights, in play. My plea is really against the administrative approach to this problem and it really does not turn so much on who is or is not appointed. I think what you want is the judicial system applicable and not the administrative system. Having said that, one can of course be a bit concerned about who in fact is appointed, particularly when there are really no norms at all in the bill.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, monsieur Maxwell, dans les explications que vous venez de nous donner, vous avez dit que les nominations devraient être référées au pouvoir judiciaire. Est-ce que vous voulez dire, avec tout le respect que j'ai pour la magistrature, que ceux qui sont nommés juges ont toute la compétence nécessaire, sur le plan économique, sur le plan de la gestion, pour faire l'étude des cas que vous mentionnez?

**Mr. Maxwell:** I would think, sir, that that would be so. I would think that you could find judges who have good business backgrounds and who could bring something of their own to it, some understanding; but the important thing, I submit, is that those judges would not be deciding cases based purely on their own notion of those things but would be hearing testimony, weighing the testimony of people. There would be a system whereby people can be subjected to cross-examination in an effective fashion and proper judicial findings made. That is the kind of system that will protect people's rights, not people's bringing their own views about these matters to bear without a proper judicial hearing and proper judicial treatment. That is my concern.

**The Chairman:** Your last question, Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur, à la page 27 du mémoire au sujet des actions collectives, on dit qu'il est manifeste qu'on cherche à favoriser les actions spéculatives et à porter atteinte aux mécanismes des tribunaux et qu'on finira inévitablement par harceler l'entreprise commerciale. Comme les actions collectives devront être approuvées par un tribunal en vertu de l'article 39.12, prétendez-vous que les tribunaux ne sont pas

[Traduction]

Now I am expecting Mr. Lambert to bring up a point of order.

**Le président:** Monsieur Maxwell.

**M. Maxwell:** Tout d'abord, le bill, tel que rédigé, ne donne aucune indication de la qualité des gens qui sont nommés; c'est tout à fait vague. On semble prévoir qu'il y aura au moins un avocat, ou un ancien juge, mais sauf ce point, tout prête à interprétation. Sans doute que le ministre nommerait des personnes aussi compétentes que possible, mais je vous rappelle qu'il y a très peu d'experts dans ce domaine. Il y a beaucoup de gens qui ont des vues différentes sur des sujets économiques, mais, en fin de compte, l'économie n'est pas une science précise. On aboutirait donc avec un groupe de différentes personnes qui auraient différentes idées et qui auraient étudié cette sphère, mais il n'existe aucun expert, et aucune précision possible dans ce domaine.

Je dis donc que, dans ce système, il faut faire jouer le système judiciaire, qui peut protéger les droits. Mon plaidoyer est donc contre l'aspect administratif du problème et ne touche vraiment pas la qualité des personnes nommées. Il faut plutôt faire jouer le système judiciaire, plutôt que le système administratif. Cela dit, toutefois, on peut s'inquiéter quant au choix des nominations, surtout lorsque aucun critère n'est prescrit dans le bill.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, Mr. Maxwell, in your comments, you have just said appointments should be referred to the judicial power. Do you mean to say, with all the respect that I have for the Bench, that those appointed judges have all the necessary expertise, in management and in economics, to render judgments on the cases you have mentioned?

**M. Maxwell:** Je suis porté à croire que ce serait le cas. Je pense que l'on pourrait trouver des juges qui connaissent assez bien les affaires et qui pourraient s'y retrouver. Il faudrait éviter que ces juges, cependant, tranchent dans des causes qu'ils ne verraient que de leur point de vue personnel. Il faudrait absolument qu'aient lieu des audiences et que l'on réfléchisse sur les témoignages présentés. Il faudrait un système qui permette le contre-interrogatoire des témoins, de façon efficace et conforme au système judiciaire. Voilà qui protégerait les droits des gens et qui éviterait qu'on présente des points de vue personnels sans avoir recours à des méthodes judiciaires. Voilà ce qui me préoccupe.

**Le président:** Ce sera votre dernière question, monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** On page 27 of the brief, you are stating that class actions obviously are intended to be speculative and to bring down the judiciary mechanism. You are saying that no doubt there are intended to hassle commercial enterprise. Those class actions however will have to meet the approval of a court under Section 39.12. Do you suggest that the courts are

*[Text]*

capables de filtrer ou d'éliminer ces sortes d'actions dont vous parlez?

**Mr. Sinclair:** Our position is that we do not agree that class actions are a proper situation in this type of proceeding.

**M. Clermont:** Monsieur le président, j'apprécierai d'entendre les commentaires de notre conseiller légal à ce sujet ainsi que l'avis de ceux qui représentent le ministère responsable du Bill.

**Le président:** Alors, monsieur Bertrand.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I would like to draw to the attention of the members of this Committee that there are presently in the making two provincial legislations on class action, to my knowledge. Now, whether the witnesses like it or not, there are going to be some class actions somewhere. I believe that a constructive suggestion in terms of class action would be more welcome than a straight denial of the existence of class action in the matter of competition.

Mr. Chairman, it would be helpful if the witnesses would say what type of modification or improvement could be made so that they could live with the class action, as proposed and modified.

**The Chairman:** Would you like to make a comment, Mr. Sinclair or Mr. Maxwell?

**Mr. Maxwell:** Mr. Bertrand, first of all we say that we do not think that this is the sort of thing that Parliament needs to get involved in. You may be quite right, in that there may be some thrust at the provincial level in class actions. Well, that is another problem, and let us not exacerbate that situation by legislation at the federal level.

I think we have made some suggestions as to what changes you might make in the class action, and I do not want to get into the nitty-gritty of that; but we think the thing should be deleted.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, one question.

**Mr. Clermont:** Excuse me.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** You told me, Mr. Chairman, that my time was nearly up.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Clermont:** I think Mr. Bertrand should now leave our legal counsel to express himself, at my request.

**The Chairman:** Yes, I will make sure that that is done, if you want to do that.

Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** Mr. Chairman, I am of the view, initially, of Mr. Bertrand that class actions are coming. I think this bill, in my own view, has embodied in it some protections gained from the American experience. It is going to be very difficult to tell just how the class-action procedure will operate, but I believe there is enough flexibility in the rule-making procedure that is left open to protect the misuse of the class action, which seems to be of great concern to the business community.

*[Translation]*

not capable of seeing through those of the class actions that are unreasonable and eliminate them?

**M. Sinclair:** Nous croyons que les actions collectives sont inappropriées ici.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, I would like to hear the comments of our legal adviser on this, and those of the department officers responsible for the bill.

**The Chairman:** Mr. Bertrand then.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, j'aimerais signaler aux membres du Comité qu'à ma connaissance, deux provinces sont en train de préparer des lois sur les poursuites collectives. Au risque de déplaire à nos témoins, les actions collectives auront lieu quelque part. Je pense qu'en proposant des mesures positives à leur égard, on obtiendrait de meilleurs résultats que si l'on niait leur existence pour des questions de concurrence.

Monsieur le président, j'aimerais que nos témoins nous disent quelles modifications ou quelles améliorations on pourrait apporter au mécanisme des poursuites collectives?

**Le président:** Monsieur Sinclair, ou monsieur Maxwell, avez-vous des observations à faire?

**M. Maxwell:** Monsieur Bertrand, à notre avis, ce n'est pas une question du ressort du Parlement. Vous avez peut-être raison, les gouvernements provinciaux ont déjà pris des mesures au sujet des poursuites collectives. Ce n'est cependant pas la peine d'empirer la situation en adoptant une loi au niveau fédéral.

Nous vous avons proposé certains changements possibles au mécanisme des poursuites collectives, et je ne veux pas entrer dans les détails ici. A notre avis, on devrait abroger cela.

**M. Bertrand:** Une question, monsieur le président.

**M. Clermont:** Excusez-moi.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Vous m'avez dit, monsieur le président, que mon temps était presque écoulé.

**Le président:** Oui.

**M. Clermont:** M. Bertrand devrait cependant laisser la parole à notre conseiller juridique, à qui j'ai posé une question.

**Le président:** Mais volontiers, si c'est ce que vous voulez.

Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Je répéterai ce qu'a dit M. Bertrand: les poursuites collectives sont inévitables. Je pense cependant que ce projet de loi prévoit certaines protections auxquelles on a songé après avoir pris connaissance de l'expérience des Américains. Il est très difficile de dire comment l'action collective fonctionnera, mais je pense qu'il y a suffisamment de souplesse dans l'établissement des règlements pour nous protéger contre une mauvaise utilisation de l'action collective, ce qui semble beaucoup préoccuper le monde des affaires.



[Texte]

• 1155

**The Chairman:** Thank you, very much.

We will now move on to Mr. Balfour.

Before that, I wonder if I can just ask one clarifying question or maybe make one point that I would like clarified for the Committee.

I think, Mr. Maxwell, in responding to a question of Monsieur Clermont, gave the impression, which I think should be corrected, that under the Competition Board, there may not be opportunity for cross-examination or for hearing of evidence. I think it should be put on the record that those opportunities are there, as far as I can make out, and I think other evidence would indicate that that is not the case.

Mr. Balfour.

**Mr. Balfour:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to ask the witnesses or any one of them to enlarge upon the rather sweeping statement that is contained on page 29 of the brief to the effect that without substantial amendment to the bill,

... the pervasive effect ... is likely to have serious economic consequences for both business undertakings and markets operating in this country.

In view of the already difficult international and economic climate that is affecting Canadian industry, would Mr. Sinclair care to go into more detail on that statement?

**The Chairman:** Mr. Sinclair.

**Mr. Sinclair:** Mr. Chairman, as I tried to indicate when we opened, one of the problems you have is that there is only so much money and you have to allocate it. And what this Bill C-42 introduces, if it is passed in the way it is drafted, is significant additional uncertainties. Given those kind of situations, you move to a place where you know what the rules are. We are very much concerned about the economy and with the situation in Canada, and, as you indicate, we have enough troubles without adding any more. And that is why I was trying to indicate that, though the preamble is there—and I do not quarrel with the preamble—I do find in the clauses things that I think contravene that thrust.

I am speaking as a businessman. These things do affect economic decision-making about where you put your money, about where you put your thrust, and these vary around the world. I am indicating that we are having significant problems in our country, and we have a great deal of uncertainty that is not arising from legislation, and we do not need some more uncertainty arising from legislation that affects judgments. That is really the point we are trying to make.

**The Chairman:** Mr. Balfour.

**Mr. Balfour:** Thank you.

Mr. Chairman, could I direct some questions to the representatives of the department respecting the very specific recommendations for amendments that are contained in the brief? I would simply invite the representatives of the depart-

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup.

Nous allons maintenant passer à M. Balfour.

Avant cela, je me demande si je pourrais poser une question et soulever peut-être un autre point pour obtenir des précisions.

Je pense, monsieur Maxwell, qu'en réponse à une question posée par M. Clermont vous avez donné l'impression—vous me corrigerez si je me trompe—qu'avec la Commission de la concurrence, il n'y aurait pas possibilité de contre-interroger ou d'entendre des témoignages. Je pense qu'il faut consigner au compte rendu que ces possibilités existent, du moins je le crois, mais je pense que d'autres preuves semblent indiquer que ce n'est pas le cas.

Monsieur Balfour.

**M. Balfour:** Merci monsieur le président.

J'aimerais demander à un des témoins de m'expliquer la déclaration assez globale, qui est faite à la page 31 du mémoire, selon laquelle à moins d'une révision très élaborée de certaines dispositions-clés du présent projet de loi,

... l'effet pénétrant de ce projet de loi est susceptible d'avoir de graves répercussions économiques à la fois sur les entreprises commerciales et sur les marchés exploités au pays.

Étant donné le climat international et économique déjà difficile que connaît l'industrie canadienne, est-ce que M. Sinclair pourrait expliquer cette déclaration?

**Le président:** Monsieur Sinclair.

**M. Sinclair:** Monsieur le président, j'ai essayé d'expliquer au départ un des problèmes que vous avez, c'est que les fonds sont limités et qu'il faut les attribuer. Ce que le Bill C-42 promet, s'il est adopté dans sa rédaction actuelle, c'est d'autres incertitudes importantes. A cause de ce genre de situation, vous allez vers un endroit où vous connaissez les règlements. Nous sommes très inquiets de l'économie et de la situation actuelle au Canada, et comme vous l'avez dit, nous avons suffisamment de difficultés sans en ajouter d'autres. C'est pourquoi j'essayais de montrer que même si le préambule est là, et je n'ai rien contre le préambule, je trouve que dans les articles il y a des choses qui contreviennent à cet essor.

Je parle en tant qu'homme d'affaires. Ce genre de chose affecte les prises de décision économiques, à savoir où vous allez investir votre argent, où vous allez porter votre attention, et cela varie partout dans le monde. Je dis que nous avons assez de problèmes importants, beaucoup d'incertitudes découlent de cette législation et nous n'en avons pas besoin, car nos décisions s'en trouveraient affectées. Voilà ce que je voulais dire.

**Le président:** Monsieur Balfour.

**M. Balfour:** Je vous remercie.

Monsieur le président, j'aimerais poser aux représentants du ministère quelques questions au sujet des recommandations très précises concernant les amendements qui sont contenus dans le mémoire. J'invite les représentants du ministère à nous

[Text]

ment to give the Committee the benefit of their observations and reactions to the suggestions of the witnesses with respect to the manner by which the legislation could be improved.

**The Chairman:** Mr. Balfour, do you really want comments from them on the eight points contained in the summary of the brief?

**Mr. Balfour:** Yes, beginning on page 29. I do not wish an elaborate comment, but I would invite a comment. I think there is an advantage to the Committee to have the comment made while the legal representatives of the proponents of the brief are here, so that possibly some response or elucidation might be derived from them.

**The Chairman:** Good. And may I suggest that if they do it one at a time, and if the witnesses want to respond to the response, that you allow them to do so? Agreed?

**Mr. Balfour:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

• 1200

**Mr. Bertrand:** There is one aspect I would like to contemplate.

**The Chairman:** Mr. Bertrand, if it is the desire of the Committee to deal with the summary points, on page 29 of the brief, if you could deal with them in chronological order, I think it might be helpful.

**Mr. Bertrand:** In regard to the first remark, that is to give the Advocate the right to appear before provincial regulatory tribunals, it is a matter of policy that the government has decided not to extend this, as a question of federal-provincial relations. You must remember, however, that at the invitation of provincial regulatory boards, there is always a possibility of appearing before them. This was done last summer at the invitation of the Ontario Security Commission when they were revising fixed commission rates for stockbrokers.

The next suggestion is a redefinition of "regulated conduct".  
**Mr. De Melto.**

**The Chairman:** Mr. De Melto.

**Mr. De Melto:** We realize, of course, that to define "regulated conduct" is very difficult. If it is not done in the act, the courts will continue to do it as they have in the past. You cannot ignore it, somebody has jurisdiction with respect to these laws. When we drafted the legislation we looked at the jurisprudence to a very great extent, and tried to put into legislative form, for purposes of clarity, the sort of test the courts have used in the past in defining under what circumstances a particular regulatee is or is not regulated. It is an attempt to clarify the situation, recognizing, of course, that the courts will always look at the particular facts surrounding the particular situation. But, as I say, it was based on a test, to a very great extent, that the courts have used in the past—for example, in the *McRuer* and other decisions.

[Translation]

faire bénéficier de leurs observations, de leurs réactions aux suggestions des témoins sur la façon d'améliorer la législation.

**Le président:** Monsieur Balfour, voulez-vous des observations au sujet des huit points qui sont contenus dans le résumé du mémoire?

**M. Balfour:** Oui, en commençant à la page 32. Je ne veux pas de longs commentaires, mais quelques observations. Je pense qu'il serait utile que les membres du Comité profitent de la présence des juristes, représentant les auteurs du mémoire, pour obtenir des détails ou des éclaircissements.

**Le président:** Bien. Puis-je proposer qu'ils abordent leurs recommandations une par une, et, si les témoins veulent répondre, qu'on leur permette de le faire? Vous êtes d'accord?

**M. Balfour:** D'accord.

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** Je voudrais relever un aspect.

**Le président:** Monsieur Bertrand, si les membres du Comité le veulent bien, nous pourrions aborder les recommandations du résumé, à la page 32 du mémoire, dans l'ordre d'exposition, je pense que cela pourrait être utile.

**M. Bertrand:** Au sujet de la première remarque, consistant à donner à l'administrateur le droit supplémentaire de comparaître devant les tribunaux provinciaux de réglementation, le gouvernement a décidé de ne pas étendre ce droit dans les relations fédérales-provinciales. Vous vous souviendrez, toutefois, qu'à l'invitation des commissions de réglementation provinciales, il y a toujours la possibilité de comparaître devant elles. Ce fut fait durant l'été dernier à l'invitation de la Commission de la sécurité de l'Ontario lorsque les tarifs fixes de la Commission ont été révisés pour les courtiers.

La prochaine recommandation vise à redéfinir les «activités réglementées». Monsieur De Melto.

**Le président:** Monsieur De Melto.

**M. De Melto:** Nous savons évidemment qu'il est très difficile de redéfinir les «activités réglementées». Si ce n'est pas fait dans la loi, les tribunaux continueront de le faire comme par le passé. Vous ne pouvez pas ignorer cela. Quelqu'un a compétence au chapitre de ces lois. Lorsque nous avons rédigé la loi, nous avons révisé la jurisprudence de façon très poussée, nous avons essayé d'insérer dans la législation, pour que ce soit plus clair, un test que les tribunaux avaient utilisé par le passé pour définir dans quelles circonstances la partie réglementée est ou n'est pas réglementée. Nous avons de cette façon essayé de clarifier la situation, tout en sachant évidemment que les tribunaux examineront toujours les faits précis entourant telle situation particulière. Comme je l'ai dit, c'est, dans une large mesure basé sur un test dont s'est servi le tribunal par le passé, par exemple, dans la cause de *McRuer* et dans d'autres jugements.



[Texte]

**The Chairman:** Do you want to comment, Mr. De Melto, on the suggested change to the definition that is at the bottom of page 6 of the brief.

**Mr. De Melto:** Yes. By implication, I have already done that. At the bottom of page 6, it is suggested that:

... this definition should be rewritten to embrace any and all conduct which falls within the purview of any provincial or federal statute for regulatory purposes.

This, I would think, really does not get us much further, because the judicial body, whatever it is, is still going to have to decide whether or not the particular person is being regulated. It seems to me that we do not want a situation, however, where there is a regulatory statute somewhere that is not being enforced, and to have that fall under regulated conduct. Again, going back to the McRuer test, the regulation has to be being done, as well as having regulated the power to regulate. Often you have legislation where there are regulations, but they are not even put in force—I think those kinds of considerations.

**The Chairman:** And 1) (c) in the Summary, dealing with clarity in exemptions and a route to the court? Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** Also the other suggestion that the regulated conduct should be decided by the superior court. I would like to mention that it will always be decided by the Superior Court. It will always be possible for the party, if a case is brought or an application is made before the Commission, to proceed right away with their prerogative writ before the Federal Court, denying jurisdiction to the Board. So, automatically, that would be at the demand of any person. What the brief suggests . . .

**Mr. Sinclair:** Could I interrupt just there, Mr. Chairman? Having had some experience with high prerogative writs, and I think Mr. Bertrand has also had some experience, these are long-drawn-out, complicated and costly. To introduce something that you are going to have to go to high prerogative writs to dispose of is, I think, wrong.

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, in the experience of the Federal Court, those writs under Section 28 are very expeditiously dealt with, it is just a matter of a few months.

**Mr. Sinclair:** A few months is a long time to make a business decision.

**Mr. Bertrand:** No, sorry. Mr. Chairman, what is suggested by the witness is also that the person should be able to apply for a declaratory judgment in a court of superior jurisdiction to have the matter settled. I think it is possible in some jurisdictions to do it that way, but it really depends on the procedure in the civil court. I am not sure whether that procedure is available in criminal matters; I do not think so.

[Traduction]

**Le président:** Voulez-vous faire un commentaire, monsieur De Melto, sur le changement proposé à la définition à la page 7 du mémoire?

**M. De Melto:** Oui. Je l'ai déjà fait par implication. Au sujet des définitions de la page 7:

... il y aurait donc lieu de la modifier pour qu'elle englobe toute activité dont la réglementation relève d'une loi provinciale ou fédérale.

Nous ne sommes pas rendus beaucoup plus loin, car le corps judiciaire, quel qu'il soit, devra quand même décider si oui ou non la personne en cause est réglementée. Il me semble que nous ne voulions toutefois pas qu'une loi de réglementation ne soit pas appliquée et que ce soit soulevé sous l'activité réglementée. De nouveau, je me reporte au test McRuer, il faut que la réglementation existe, de même que le pouvoir de réglementer. Souvent, vous avez des lois et des règlements, mais ceux-ci ne sont pas mis en vigueur.

**Le président:** Au sujet du paragraphe 1(c) qui a trait à la clarté des dispositions exonératoires et à l'accès à la cour; monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** Vous avez également l'autre suggestion, voulant que l'activité réglementée soit décidée par une cour supérieure. J'aimerais souligner que ce sera toujours décidé par une cour supérieure. Il sera toujours possible pour une partie, si le cas est soulevé ou une demande présentée devant la Commission, d'aller devant la Cour fédérale immédiatement avec une ordonnance émise en vertu de la prerogative royale, et de nier ainsi toute compétence à la Commission. Ainsi automatiquement, ce sera fait à la demande d'une personne. C'est ce que ce mémoire prétend . . .

**M. Sinclair:** Puis-je vous interrompre un instant, monsieur le président? J'ai déjà eu affaire à ces ordonnances émises en vertu de la prerogative royale, je pense que M. Bertrand également, elles sont longues à venir, complexes et coûteuses. Ce n'est pas une bonne chose, à mon avis, que de présenter des ordonnances de ce genre.

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, à la lumière de l'expérience de la Cour fédérale, ces ordonnances émises en vertu de l'article 28 sont très rapidement obtenues, c'est une question de quelques mois.

**M. Sinclair:** Quelques mois, c'est très long pour prendre une décision dans le monde des affaires.

**M. Bertrand:** Non, excusez-moi. Monsieur le président, ce que suggère le témoin, c'est également qu'une personne puisse faire une demande de décision déclaratoire devant un tribunal de compétence supérieure pour que la question soit réglée. Je pense qu'il est possible de procéder ainsi pour certaines juridictions, mais il faudrait savoir qu'elle est la procédure employée devant un tribunal civil. Je ne suis pas sûr que ce soit la même pour des questions criminelles. Je ne le pense pas.

[Text]

• 1205

**The Chairman:** Before we move on to the second and we continue to have agreement of the Committee, are there comments to be made by Mr. Sinclair, Mr. Maxwell and Mr. Chalmers? If not, we will proceed to 2) respecting Clause 12.

**Mr. Philbrook:** Mr. Chairman, have we covered "clearer exempting provisions," 1)(c)?

**The Chairman:** Yes. On 2), Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I would like to draw your attention to the suggestion mentioned on page 8, that the Governor in Council should have the power to reserve the decision. As the counsel for the witness before us notes, this was one of the stumbling blocks, one of the reasons why the board of trade legislation in the 1921 case was held unconstitutional, because that would steer away from the principle of general application, general legislation, regulating trade and commerce. They said this would provide the right to interfere in every local matters, and therefore the legislation was struck down.

Now, the suggestion made there would get the legislation into more constitutional difficulty than is warranted.

**The Chairman:** Any comments from the witnesses?

**Mr. Maxwell:** Mr. Bertrand, are you directing your remarks to what is said on page 8?

**Mr. Bertrand:** Yes.

**Mr. Maxwell:** I must say that I really do not understand that point of view. Certainly, there is a provision now in Bill C-33 which this is patterned after, except that I think Bill C-33 was probably written before the Competition Bill and really is not apt.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, we must realize that Bill C-33 deals precisely with a subject matter that is clearly spelled out within the constitutional power of the federal government. In that case, he can do what he wants to. We are going into jurisdiction where the subject matter is not as clearly spelled out. It is the regulation of trade and commerce. We do not want, in going into that area, to have stumbling blocks in the ring, and that might be one reason why the government did not feel that it should follow this route.

**The Chairman:** This is the route, item 8), that you are talking about on page 30?

**Mr. Bertrand:**

... exempt from the application of this Act any conduct that is described in that order.

exempt by order in council, if you like.

**Mr. Sinclair:** We are dealing here with transportation, though, Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** Yes. But I think the same thing—If you were to generalize it under the Combines Investigation Act it would be more difficult to restrain it to transportation, and in the Transport Act it is easier.

[Translation]

**Le président:** Avant de poursuivre avec l'accord du Comité, je demanderai à M. Sinclair, M. Maxwell et M. Chalmers s'ils ont des observations à faire, faute de quoi nous poursuivrons avec le paragraphe 2) de l'article 12.

**M. Philbrook:** Monsieur le président, avons-nous discuté de l'expression «disposition d'exemption plus claire» à l'alinéa 1) (c)?

**Le président:** Oui, nous en sommes au paragraphe 2). Monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** J'aimerais attirer votre attention sur la proposition dont il est question à la page 8, à savoir que le gouvernement ait le pouvoir de renverser une décision. Comme l'avocat de nos témoins l'a souligné, c'est là un des obstacles, une des raisons pour lesquels la Loi sur la bourse de 1921 a été déclarée non constitutionnelle, parce qu'elle enfreignait le principe de l'application universelle des règlements régissant le commerce. On a déclaré que cette loi aurait permis d'intervenir pour des questions locales, elle a donc été abrogée.

Voilà pourquoi la proposition que l'on fait ici ouvre la porte à des difficultés constitutionnelles qui ne sont pas nécessaires.

**Le président:** Nos témoins ont-ils quelque chose à dire?

**M. Maxwell:** Monsieur Bertrand, vos observations ont trait à ce qui est écrit à la page 8.

**M. Bertrand:** Oui.

**M. Maxwell:** J'avoue que je ne comprends pas ce point de vue. Il y a sans doute des dispositions du Bill C-33 qui ont inspiré cela, mais ce projet de loi est antérieur au bill sur la concurrence, et il n'est donc pas valable.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, il faut bien se dire que le Bill C-33 traite d'une question qui fait partie des compétences du gouvernement fédéral. Libre à lui donc d'agir à sa guise. Mais ici, il s'agit d'une question qui ne fait pas partie de ses compétences. Il s'agit de la réglementation du commerce. Voilà pourquoi nous voulons éviter à tout prix les obstacles insurmontables, et le gouvernement a donc jugé bon de ne pas procéder ainsi.

**Le président:** Vous faites allusion ici au paragraphe 8, à la page 30, n'est-ce pas?

**M. Bertrand:** ...

... qui exempte des dispositions de la loi toute conduite décrite dans ce décret.

il s'agit d'un décret en conseil, si vous voulez.

**M. Sinclair:** Monsieur Bertrand, nous parlons ici de transport.

**M. Bertrand:** Très juste. Je pense que c'est la même chose! Il serait plus difficile de noyer le transport dans toutes les dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, et voilà pourquoi la Loi sur le transport était un meilleur moyen.



[Texte]

**Mr. Sinclair:** My point is, really, if I may say so, that we do not care where it is, but we would like to have it definitively put somewhere. The way it stands now we are kind of caught between two fires, and we think this should be cleaned up. If you do not like it here and you think it introduces constitutional matters, then for goodness' sake let us clear it up somewhere else and then have it clearly exempt. That is our point.

**The Chairman:** Mr. Bertrand, could we proceed more expeditiously, if possible? We are going to short-change a lot of other questioners if we are not careful.

**Mr. Bertrand:** I think the second suggestion, to put everything before the Superior Court as opposed to an administrative tribunal, was highly debated at the time of Bill C-2, when there was a question of reviewable practices. The then Minister has outlined quite well the reasons why an administrative tribunal might be more suitable than a court. Therefore it is a disagreement on policy.

**The Chairman:** On item 3), with respect to mergers, "deleted or amended as proposed." Brief comments, please. Mr. De Melto.

• 1210

**Mr. De Melto:** On Clause 26, dealing with mergers, I think the first thing probably that should be said in respect of the definition of the merger, which the brief indicates is rather broad, but it seems to me the brief mixes up two things, the definition of merger is a very broad definition, but it is not the control situation, that is, it is simply setting out what kind of incorporations and joining together of firms come within the definition of merger. However, as for the application of the proposed act the test really is whether the merger substantially lessens competition, and I think that is an important point. In other words, the only mergers that come under the proposed act are those which substantially lessen competition, not the simple definition of merger. We have changed it from the old system where the definition of merger also contained the offence, but as it stands now that is just a straight definition of the kind of thing which could be included as a merger, but then you cannot look at it unless it substantially lessens competition, so that the number of mergers that are to be looked at are controlled by the substantial lessening of competition. I think that is the important to stress that.

**The Chairman:** Item 4.

**Mr. Sinclair:** Could I just say one thing there?

**The Chairman:** Yes, Mr. Sinclair.

**Mr. Sinclair:** The trouble with it is that lawyers being what they are, Mr. Bertrand, they start and then they let you argue the second point first. What we are suggesting is that you clean up the definition and then the argument will never start. That is our point.

**Mr. De Melto:** You are suggesting a narrower definition, and what we are saying is that we think we want a broad definition. That does not mean that you can look at all these mergers if they fall within the definition of a merger, you can only look at them if they substantially lessen competition.

[Traduction]

**M. Sinclair:** Peu importe où cette disposition est insérée, nous tenons absolument à ce qu'elle le soit cependant. Si on laissait les choses telles quelles, nous serions pris entre deux feux, et nous voulons donc qu'elle soit clarifiée. Si l'endroit n'est pas convenable, trouvons en un autre, et que l'exemption soit bien claire. Voilà où nous voulons en venir.

**Le président:** Monsieur Bertrand, pourrions-nous aller plus vite, si possible, sans quoi beaucoup de membres qui veulent poser des questions seront lésés.

**M. Bertrand:** Lors du débat sur le Bill C-2, on a beaucoup parlé de recours à une instance comme la Cour supérieure plutôt qu'à tribunal administratif au sujet de la question des pratiques renouvelables. Le ministre en fonction à l'époque a précisé les raisons qui militaient en faveur d'un tribunal administratif plutôt que de la cour. C'est un désaccord au niveau de la politique donc.

**Le président:** Le paragraphe 3) sur les fusions: «abrogées ou amendées telles que proposées». Soyez bref, s'il vous plaît. Monsieur DeMelto.

**M. DeMelto:** L'article 26 traite de fusions. Le mémoire indique que la définition de l'expression «fusion» est plutôt floue, mais, à mon avis, je crois qu'on confond deux choses: la définition de l'expression «fusion» est floue, soit, mais ce n'est pas le contrôle que l'on décrit, mais bien le genre de regroupement et de constitution en société qui se solde par une fusion. Quoi qu'il en soit, pour ce qui est des dispositions du projet de loi, il s'agit de déterminer si la fusion réduit la situation de concurrence, c'est cela qui est crucial. En d'autres termes, seules les fusions qui réduisent la situation de concurrence sont visées par le projet de loi et non toutes les fusions. Autrefois, la définition de «fusion» contenait également la stipulation d'un délit, mais désormais il ne s'agit que d'une définition indiquant quels sont les groupements qu'on peut considérer comme des fusions. Dès lors, seuls ceux qui menacent une situation de concurrence sont visés ici. Je crois qu'il est important de bien souligner cela.

**Le président:** Paragraphe 4.

**M. Sinclair:** J'aimerais faire une observation ici.

**Le président:** Allez-y, monsieur Sinclair.

**M. Sinclair:** Monsieur Bertrand, les avocats sont reconnus pour engager une discussion et vous laisser ensuite en plan. Nous vous proposons de préciser cette définition, ce qui supprimera la nécessité de toute discussion.

**M. DeMelto:** Vous proposez une définition plus restreinte et nous disons qu'il est important d'avoir une définition plus floue. Cela ne veut pas dire que toutes les fusions sont concernées ici. Il ne s'agit que des fusions qui menacent une situation de concurrence.

[Text]

**Mr. Chalmers:** If they are substantially to lessen potential competition.

**Mr. DeMello:** Yes, if you want to use the actual . . .

**Mr. Chalmers:** That is the problem.

**Mr. DeMello:** There have been an awful lot of remarks about the merger section and I do not think we really have the time to go over them all. I think the general principle, Mr. Chairman, that this thing proceeds from is that we would have drafted a very different sort of bill if we were thinking of a proposed act which was going to be administered by the courts as opposed to an experts tribunal, and I think a lot of the remarks about the merger section, which are made in the brief, respect the fact that they are unhappy with the idea that mergers be dealt with by an administrative tribunal. Certainly, more discretion has been given in the merger area to the administrative tribunal because we thought it was an administrative tribunal and it was not going to be dealt with by the courts. The idea was that the merger law in Canada should be a sophisticated law and take into account the Canadian reality, you know, from an economic viewpoint, particularly the efficiency test. I do not think the courts really would deal very well with an efficiency test. In the United States, of course, the mergers that are dealt with by the courts do not deal with an efficiency test, but we put in an efficiency test and we did that because it was being dealt with by an administrative tribunal. I am not sure that an efficiency test would go, if it is being dealt with before the criminal courts, for example.

**The Chairman:** Okay. I am trying to hurry everybody up. I am not succeeding very well.

Item 4, please.

**Mr. Huntington:** I was very interested in the reaction of the witnesses to that explanation and to the attempt to get an efficiency test into the whole fundamental principle of mergers. Surely, it is something that a conglomerate, such as the CPR, would have some positive feelings toward.

**Mr. Sinclair:** If I can respond to that, I think you are getting back into the concentration argument and the economic attributes of concentration, which are certainly not agreed on by eminent economists. They are split. I think if you can show that there is competition, the efficiency will look after itself and I, for one, do not believe you can take an administrative tribunal, no matter how eminent, and have them handle some very difficult questions that come up on mergers. This is why we took the position that it should be in the courts, where we have definitive situations and where there are appeals. How do you measure efficiency? It is one of the most difficult things that we have ever had to do in business, it has taken us a long time and we have approached it many times pragmatically, but to introduce it here for an administrative tribunal, I just do not think it is necessary or advisable.

**The Chairman:** Mr. Affleck, you seem to be itching to get into the act.

[Translation]

**M. Chalmers:** Il ne s'agit que des fusions qui menacent une possibilité de concurrence.

**M. De Melto:** Si vous voulez avoir recours . . .

**M. Chalmers:** C'est cela, le problème.

**M. De Melto:** On a beaucoup parlé de cet article sur les fusions et nous n'avons pas le temps d'y revenir. En général, je crois que nous aurions rédigé une loi toute différente si elle avait dû être administrée par des cours de justice plutôt que par un tribunal d'experts. Je pense que toutes les observations portant sur l'article relatif aux fusions indiquent qu'on est mécontent que les fusions relèvent d'un tribunal administratif. C'est précisément parce que nous savions que c'est un tribunal administratif qui allait s'occuper de cette question que nous lui avons laissé tant de latitude. Nous voulions nous assurer que toute loi concernant les fusions au Canada serait assez poussée pour tenir compte de la réalité économique canadienne, surtout en ce qui a trait à l'efficacité. Je ne pense pas que les cours de justice s'attarderaient très longtemps à l'efficacité. Aux États-Unis, bien sûr, la situation est différente, car on ne tient pas compte de l'efficacité. Nous, nous en tenons compte, précisément parce que c'est un tribunal administratif qui sera responsable de cette loi. Je ne pense pas que nous aurions procédé ainsi si nous avions prévu des jugements passés en cours de justice.

**Le président:** Très bien. J'essaie de vous bousculer un peu. Je n'y réussis pas.

Le paragraphe 4.

**M. Huntington:** La réaction de nos témoins est très intéressante surtout en ce qui a trait au test d'efficacité dont on veut assortir le principe fondamental des fusions. Je suis sûr que les chemins de fer CP sont ravis de cette idée.

**M. Sinclair:** Je crois que nous retombons dans cette question de concentration sur laquelle beaucoup d'économistes ne s'entendent pas. Les opinions sont partagées. Dans une situation de concurrence, l'efficacité n'a pas besoin d'être protégée, et pour ma part, je ne pense pas qu'on puisse compter sur un tribunal administratif, si éminent soit-il, pour s'occuper de questions concernant les fusions. Voilà pourquoi nous disons que c'est aux cours de justice de le faire, parce que jurisprudence et appel ne sont possibles que là. Comment mesure-t-on l'efficacité? C'est là une chose très difficile, et nous avons essayé d'aborder la question de façon pragmatique à plusieurs reprises. Voilà qu'ici nous demandons à un tribunal administratif de se prononcer, je ne pense pas que ce soit nécessaire ou même approprié.

**Le président:** Monsieur Affleck, vous semblez impatient d'en revenir à la loi.



[Texte]

• 1215

**Mr. Affleck:** Through you, Mr. Chairman, surely even if we did not have this law, Mr. Sinclair, if you were considering a merger—and we have heard that there are no experts in economics—you yourself would have to be dealing with these imponderables without any law. The other question I ask you is, do you find that your American counterparts have been inhibited economically under the American law which does deal with these points?

**Mr. Sinclair:** Certainly I do know that one of the most lucrative parts of the law business is dealing with the question of potential competition. Cases go on sometimes for years and I do know that there is a whole coterie of people who make a very good living advising people as to how to . . .

**An hon. Member:** The competition bar, they call it.

**Mr. Sinclair:** That is a good phrase for it, in a different way than it is meant.

Do we struggle with them? Yes, we do. And the fact that we struggle with them indicates how tough it is to present it.

Let me give you an example, Mr. Affleck. I can calculate discounted cash flows on projections. I think I can as well as most people, but somebody else can certainly give me a very bad time as to the parameters I work on. And on all kinds of regression techniques we have, the problems that go on for days, in arguing as to whether you have the right inputs or whether the interval is within regularized situations, go on and on and on. It is for these reasons from our experience that we are concerned.

**The Chairman:** Thank you very much. Gentlemen, I have two additional names on the list. In the following order I have Mr. Philbrook, Mr. Lambert, and now I have just received Mr. McCain. We have say 25 minutes. Shall we continue in this form?

I think we might go a little past 12.30 o'clock in light of the shortfall at the beginning, if that is agreeable. Do you want to proceed in the manner in which we are? Will I take the questions and then go back to this review, if there is time?

**Mr. McCain:** Yes.

**The Chairman:** Okay. I will do the latter and we will pick this up later if there is time. We now call Dr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Thank you, Mr. Chairman. Very briefly to the witnesses and in fairness to my fellow questioners, I would like to touch on one very basic general point and ask the witnesses for their comments and perhaps constructive suggestions.

I think it is obvious from general experience and from our experience so far on this Committee that we have a very serious problem with a gray area, and that is the matter of general definition of competition and anti-competitive actions. We seem to be trying to talk about many difficult specific points without any agreement on general ground rules.

We are talking about many things which can be called either good or bad depending on your viewpoint but they are the very same things. I find this a very difficult basic point.

[Traduction]

**M. Affleck:** Merci, monsieur le président. Si cette loi n'existait pas, monsieur Sinclair, on devrait faire face à des fusions et à tous les problèmes afférents, sans avoir le support de la loi. Nous savons également qu'il n'y a pas d'experts en sciences économiques. Je vous demanderai cependant si vous croyez que vos collègues américains ont souffert du point de vue économique à cause de lois américaines qui traitent de ces questions-là?

**M. Sinclair:** Il est sûr en tout cas qu'en droit, les causes sur la concurrence potentielle rapportent beaucoup. Les causes traînent parfois pendant des années, et je sais qu'il y a des groupuscules qui s'enrichissent en conseillant les gens . . .

**Une voix:** On les appelle les membres du barreau de la concurrence.

**M. Sinclair:** Le nom est très approprié, au sens figuré.

Nous nous bagarrons cependant et le fait que nous bagarrons l'existence de difficultés.

Monsieur Affleck, je vous donnerai un exemple. Je puis calculer des fonds autogénérés au rabais en ayant recours à des prévisions. Je peux le faire aussi bien que n'importe qui, mais on pourrait contester mes limites. On pourrait même contester les techniques que j'emploie pour tracer la courbe de régression et m'entraîner dans des discussions qui dureraient des jours sur les périodes considérées etc., etc. Voilà pourquoi nous nous inquiétons.

**Le président:** Merci beaucoup. Messieurs, deux autres membres du comité veulent prendre la parole. MM. Philbrook et Lambert. M. McCain également. Il nous reste 25 minutes. Devrions-nous poursuivre?

Je crois que la séance se prolongera après 12 h 30, à cause du temps que nous avons remis en début de séance. Voulez-vous que nous poursuivions ainsi? D'abord les questions et ensuite l'examen, si le temps le permet.

**M. McCain:** Oui.

**Le président:** D'accord. Nous procéderons donc ainsi. Monsieur Philbrook, vous avez la parole.

**M. Philbrook:** Merci monsieur le président. J'aimerais parler d'une question générale fondamentale et obtenir l'avis constructif de nos témoins.

Il ressort de nos discussions en comité que nous faisons face à un problème ardu de définition, à savoir la définition de concurrence et de pratique anticoncurrentielle. Nous nous embarquons dans les détails sans nous être au préalable entendus sur une règle fondamentale.

Nous abordons plusieurs sujets, et nous nous prononçons sur leur valeur, alors que tous nos jugements reviennent au même, car ils sont formulés sous un angle différent. Voilà la difficulté.

## [Text]

For example—and I would like to tackle this in two ways, one, domestically and two, internationally. Domestically we do not have a definition. This comes up in things like joint monopolization, parallelism, and so on. One side is saying, that is good, and the other side is saying, that is bad.

On the international side, and obviously one that is very important to Canada in terms of trade at the moment, and I think partly from the Bryce Commissions, the very important notion has come up recently that there is a difference. The very same situation can be good or bad depending on whether we are talking about its effects at home in Canada or its effects abroad. A company may be too big, too monopolistic at home, and in fact it may not even be competitive abroad in the very same situation.

So we have those two parts, domestic and international. It seems to me this is a basic problem in drafting this type of legislation. In some cases it means that whenever we are discussing specific points we tend to be going around in circles. That is my impression.

I would appreciate your reaction and comments on that and perhaps any constructive suggestions as to how we might relieve that problem, even though we are in the midst of this legislation.

**The Chairman:** Mr. Sinclair.

**Mr. Sinclair:** There is certainly a great deal in what you say, that there is a different picture. One of the problems of building a world-scale situation in Canada is the size of the market. If you are going to build world scale operations, whether they are in chemicals or in mining, you cannot use a Canadian market base. But as you know, you have to be careful on your pricing in the home market in relation to the way you price in your overseas markets, or you will get yourself into real problems. So we have to get into the position where we have to make up our minds, I think. Do we want world scale operations based in Canada, or do we not? That is the first question. The second question is once you decide one way or the other then you proceed.

• 1220

I agree with you they can have very different rules, because, as I indicated, in zinc we could look like we control the whole zinc market of Canada when in fact we do not. There is no way you can control the zinc market in Canada, because immediately, when your price gets out of whack, you would find stuff coming in from Spain. You will find stuff coming from all over the place. Let me give you a specific example in mining. Not a single pure mercury mine can operate in Canada, today, at world scale mercury prices. The reason is because there is so much mercury produced in Spain as a secondary product. It comes out of the smelting process of their zinc and lead ore. If you priced to meet them under another circumstance, you would have real problems on your hands because these things are highly complicated.

There is just no question that in some parts of the world certain provisions and actions are taken in regards to pricing

## [Translation]

Je voudrais envisager la question sous deux angles: national d'une part et international d'autre part. Nous n'avons pas de définition à l'échelon national. Nous nous en rendons compte lorsque nous parlons de monopole conjoint, de parallélisme etc. D'aucuns disent que c'est très bon, alors que d'autres prétendent que c'est très mauvais.

A l'échelon international, qui est très important pour le Canada du point de vue de notre commerce, la Commission Bryce nous a permis récemment de constater qu'il y a une différence. Une même situation peut être parfois bonne, parfois mauvaise suivant qu'on en envisage l'incidence au pays et à l'étranger. Une société peut être trop grosse pour le pays, monopolisante, alors qu'à l'échelon international, elle ne fait même pas le poids.

Il faut donc faire la distinction entre l'échelon national et l'échelon international. Voilà donc un problème fondamental qui surgit lorsqu'on doit rédiger ce genre de projet de loi. Lorsque nous parlons de questions précises, nous tournons en rond. C'est l'impression que cela me donne.

J'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez et que vous me fassiez des propositions positives au besoin sur la manière de régler ce problème, même si nous sommes au milieu de discussions sur ce projet de loi.

**Le président:** Monsieur Sinclair.

**M. Sinclair:** Vous avez certainement raison. Une chose est certaine, un des problèmes auxquels le Canada fait face est celui de la taille de son marché, qui est très gênante à l'échelon mondial. La construction d'une affaire à l'échelle mondiale, qu'il s'agisse de produits chimiques ou de mines, ne peut pas faire du Canada la base de son marché. Vous n'ignorez pas qu'il faut se montrer très prudent à l'égard de prix fixés sur le marché national par rapport à ceux que l'on fixe sur le marché étranger, sans quoi des problèmes surgissent. Il faut donc prendre une décision ici. Voulons-nous une affaire d'envergure mondiale basée au Canada ou non? C'est la première question à poser. Suivant la décision, il y a deux voies à prendre.

Je conviens avec vous que les règles changent, car, comme je l'ai dit, nous pouvons donner l'impression de contrôler tout le marché du zinc au Canada, alors qu'en fait ce n'est pas le cas. Il est impossible de contrôler le marché du zinc, car si les prix s'écartent un peu de la courbe, le zinc commence à être importé d'Espagne ou d'ailleurs. Je vous donnerai un autre exemple de l'industrie minière. Il est impossible d'exploiter une mine de mercure au Canada aujourd'hui dans la situation actuelle des prix mondiaux. En Espagne, le mercure est un produit secondaire que l'on trouve en quantité. On le tire de la fonte du minerai de zinc et de plomb. Si les prix étaient établis pour faire concurrence à l'Espagne, des problèmes surgiraient en raison de la complexité de la situation.

Nulle doute qu'ailleurs dans le monde on fixe les prix suivant des méthodes que l'on n'accepte pas en Amérique du



[Texte]

that are not accepted in North America. We all know that, and you have to meet those kind of problems. I think what you are dealing with here is a very complicated framework and what we are really trying to say is, please be careful how you do it, so that you do not make it any more complicated than it is.

**Mr. Philbrook:** Just one quick supplementary. Even on the home scene here; ven if these decisions were left to the courts, and not to an administrative board, do you think it is possible for the two sides in good faith, the private sector and the public sector, to define or resolve whether joint monopolization or parallelism in normal business practice is good for the economy or whether it is anticompetitive, even in specific cases? I am having difficulty with this. I have some background in industry, but I am still having some difficulty trying to sort this one out. It seems to me that even the courts might come down eventually to an arbitrary judgment which would not be satisfying to many people involved.

**Mr. Sinclair:** I think anybody who has practised law can remember courts coming down with unsatisfactory decisions. We feel that, given our druthers and knowing one system with established appeal procedures, we would do better with the tenured structured approach of court proceedings than with an administrative tribunal. Certainly you are going to get some decisions that are difficult. We have seen it before. It was said, I think, by Sir — in one famous case, that if this, as he believed it would, had economic effects, Parliament was in session and appropriate action could be taken. That is one route that remains open.

I want to impress again the thought I left with you earlier that if you are worried about expertise do not be. There are provisions for the courts to have expertise of the highest calibre. I use shipping because that is where it is most often found.

**Mr. Philbrook:** What you're saying then is in a choice between imperfect systems the courts are the least imperfect and beyond that it is up to both sides to be flexible and to be satisfied with whatever they bring down.

**Mr. Sinclair:** Yes.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Philbrook. Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I am concerned with the over-all impact of this bill, and other actions that are contemplated by government on the Canadian economy. Lord only knows we have a terrific number of problems and that some of them have been hair shirts fashioned by government that have been imposed upon the Canadian economy. At the moment we are seeing a very, very substantial amount of Canadian capital invested in the United States for a number of reasons, and I am wondering whether the degree of uncertainty which Mr. Sinclair and other witnesses have indicated influences the locum of investment from Canadian sources. Does an act of this nature or the provisions of this act tend to drive Canadian dollars off-shore?

[Traduction]

Nord. C'est bien connu, et il nous faut faire face à ce genre de problème. La situation est très compliquée ici et nous essayons de vous mettre en garde contre le danger de la compliquer à l'excès.

**M. Philbrook:** Une question complémentaire. Si au pays même, ce genre de décision incombait aux cours de justice plutôt qu'à un tribunal administratif, croyez-vous qu'il est possible que les deux parties, le secteur privé et le secteur public, puissent s'entendre pour définir et résoudre le problème des monopoles conjoints et du parallélisme en déclarant que de telles pratiques sont saines pour l'économie, même si elles sont non-concurrentielles dans des cas particuliers? Cette question soulève des difficultés. Malgré mon expérience dans l'industrie, je ne suis pas encore arrivé à résoudre cette question. J'ai l'impression que même les cours de justice pourraient rendre des décisions si arbitraires que personne ne serait content.

**M. Sinclair:** Quiconque a pratiqué le droit sait d'expérience que les cours de justice peuvent rendre des décisions qui ne sont pas satisfaisantes pour qui que ce soit. Si nous avions le choix et si nous savions qu'un système assorti d'une procédure d'appel existe, nous saurions nous accommoder de la lenteur de la procédure judiciaire de préférence à un tribunal administratif. Il est sûr que certaines décisions seront difficiles. Le juge d'une cause très célèbre a dit que, si la décision qu'il prenait avait une incidence économique qu'il soupçonnait, le Parlement qui était en session saurait très bien réagir. Ceci est toujours vrai.

Je voudrais répéter ce que j'ai déjà dit: ne vous préoccupez pas de l'expérience des juges. Les juges peuvent toujours faire appel aux meilleurs experts. Je vous ai cité la Loi sur la Marine marchande du Canada, où l'on peut trouver plusieurs exemples de cela.

**M. Philbrook:** Vous êtes donc un tenant du système des cours de justice, si imparfaites qu'elles soient car vous croyez qu'il est le plus apte à satisfaire les parties en cause en faisant appel à leur souplesse.

**M. Sinclair:** Oui.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Philbrook. Monsieur Lambert.

**M. Lambert:** L'impact de ce projet de loi me préoccupe, et je m'inquiète également de l'effet sur l'économie canadienne qu'auront d'autres mesures envisagées par le gouvernement. Dieu seul sait combien de problèmes nous avons et à quel point certains ont été de véritables cilices fabriqués par le gouvernement et imposés à l'économie canadienne. En ce moment, nous remarquons qu'une grande partie des capitaux canadiens est investie aux États-Unis pour une foule de raisons. Je me demande si c'est l'incertitude dont ont parlé M. Sinclair et d'autres témoins, qui influe sur le choix des pays où sont investis les capitaux canadiens. Est-ce que les dispositions d'une telle loi peuvent pousser les investisseurs canadiens vers l'étranger?

[Text]

**Mr. Sinclair:** All I can say is that no matter where you go in this world, you have got some problems. You have got some problems, some uncertainties. It comes down to a question of degree, and this is one of the tough decisions to make. What is the general thrust of the situation? Unfortunately, Canada was looked upon for many years as a place where you could operate and there was capital coming here and it was easy to get it from Europe and various other places. That is no longer the case and at the present time I have to be very frank. With the uncertainties that are here, there is a very, very great attraction in relation to relative uncertainties to put capital in the United States.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The next point I would like to look at—and you have been through the Bryce Commission hearings...

**Mr. Sinclair:** Yes.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** ... on the concentration of corporate power.

**Mr. Sinclair:** Yes, sir.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** To the extent that you have examined the scope of the operations and your possible anticipation of what will be called the Bryce Report, which is due down the line some time as a result of Mr. Bryce's illness and resignation, what is the interrelationship, as you see it or your colleagues see it, between the possible Bryce Commission recommendations and the philosophical aspects of this act?

**Mr. Sinclair:** Mr. Lambert, if I may say this, I indicated earlier that there are great differences of view amongst the most eminent of economists as to how the concentration should be defined or its effects and how it should be looked at. An awful lot of people, including myself and my colleagues, did a lot of work and did a lot of research and we put it before the Bryce Commission, and I would have felt very strongly that whatever the findings of that commission might be should have been taken into account before this bill was drafted. Therefore, the answer to your question is that I think that having done all that work and spent all that time and spent all that research, at least it should be looked at and given some weight, because there is a philosophy in here, whether people agree with me or not. There is a philosophy, an economic philosophy arising out of concentration that is into this act.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** No, that is right. It is not only implicit; it's explicit.

**Mr. Sinclair:** Well, the explicit I can sometimes look at and understand. The implicit is what kind of worries me a little bit.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** There is a philosophy here that through either monopoly or merger or whatever, there is wrongdoing—well, there is provision for wrongdoing all right—but that it is bad.

**Mr. Sinclair:** Let me give you a specific example. We control Algoma Steel. There are only three major steel companies. I think it is demonstrable that you are not going to improve the competitive factor by having six integrated steel companies in Canada, and anybody that suggests that there is not competition in the steel companies just because there are

[Translation]

**M. Sinclair:** Tout ce que je sais, c'est que, quel que soit le pays, il y a des problèmes, une certaine incertitude. Finalement, c'est une question de degré, et c'est l'une des décisions les plus difficiles à prendre. Quel rôle jouent les circonstances; malheureusement, longtemps le Canada a été considéré comme un pays où les affaires se faisaient bien. Il était donc facile de trouver des capitaux en Europe et ailleurs. Ce n'est plus le cas, et je vais être très franc. Étant donné l'incertitude qui règne en ce moment, on est fortement attiré par les États-Unis.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous êtes au courant des audiences de la Commission Bryce...

**M. Sinclair:** Oui.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** ... sur la concentration des secteurs économiques.

**M. Sinclair:** En effet.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous avez même étudié l'envergure des opérations et vous avez probablement une idée de ce que contiendra le rapport Bryce. Le rapport ne paraîtra pas bientôt puisque M. Bryce a été malade et a dû démissionner. D'après vous ou vos collègues, quelle est la relation entre les recommandations probables de la Commission Bryce et les principes du bill?

**M. Sinclair:** Monsieur Lambert, comme je l'ai dit plus tôt, les économistes les plus éminents ne s'entendent pas sur la définition de la concentration ou de ses conséquences ni sur la façon d'aborder la question. Bien des gens, dont mes collègues et moi-même, ont fait énormément de recherches qu'ils ont présenté à la Commission Bryce. Je suis convaincu qu'on aurait dû attendre de connaître les conclusions de la Commission avant de rédiger le bill, pour que, quelles qu'elles soient, on en tienne compte. Après avoir passé tant de temps à toute cette recherche, je trouve qu'on aurait au moins pu l'étudier et lui accorder un peu plus d'attention, car elle comporte toute une philosophie, qu'on soit d'accord avec moi ou pas. Dans cette loi, on retrouve des principes économiques découlant de la concentration.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En effet, ils ne sont pas simplement implicites, mais bien explicites.

**M. Sinclair:** Mais ce qui est explicite, je peux le voir et le comprendre. C'est l'implicite qui m'inquiète.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Dans le bill, on a l'impression que, lorsqu'il y a un monopole, fusion ou autre, il y a quelque chose de mal, d'illégal.

**M. Sinclair:** Je vais vous donner un exemple précis. Nous contrôlons l'Algoma Steel. Il n'y a que trois grandes aciéries. Il est facile de prouver qu'on n'élèvera pas le niveau de la concurrence en créant six aciéries au Canada. Quiconque laisse entendre qu'il n'y a pas de concurrence entre les aciéries



## [Texte]

only Defasco, Stelco and Algoma on a fully integrated basis is, I can assure you, very, very wrong although all kinds of people seem to think so.

• 1230

What I am trying to say to you is that just because there are more companies it does not necessarily increase competition; in many cases it works the opposite way. I know this is an economic view that some economists would not agree with, but here is one of the arguments that was going on before the B Commission.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** For the same reasons, I have indicated that I think the publication of the white paper on banking and what have you was totally premature before the presentation of the report, because it is right on.

Here again we recognize a problem. We are recognizing a problem in certain areas of marketing and economic activity, and the answer seems to be, Control the output and you will have the solution. Controls. There are so many controls or potential controls imposed that to me the whole thing becomes counterproductive, rather than more competition or for the benefit of the public at large. When we look at the benefit for the public at large, one must always look at the bottom-line figure, which is going to come out of your pocket, Mr. Sinclair, and out of my pocket, that overcontrol is counterproductive.

**Mr. Sinclair:** If you are asking me whether I think we need a competition bill, I am not going to say that in this modern society you do not need a competition bill. There are always some bad apples that have to be controlled. What I am concerned about is a word that has some connotations, which I do not want brought into this, but it is a word we have used. That is, there is a tendency for people who are not in the business community day in and day out to overkill, and that is what we think is happening here. In that overkill we get too much regulation, too much indefiniteness, too much of a lack of precision, too much uncertainty, and that is what we are objecting to. I am not a legislative draftsman and I know how difficult it is, but it is here in this bill. I assure you of that.

**M. Lambert (Edmonton West):** My purpose as a legislator is to consider the impact on the general citizen of this country, on the whole of our Canadian society. We have a companion bill called Bill C-16 which is designed to protect consumers. There are so many aspects there where the bottom-line figure to the consumer is going to be higher because of the costs of conforming to control on top of control on top of control. This is the fear that I have with regard to steps contemplated in this particular legislation. I agree there has to be protection against wrong-doing; *homo sapiens* likes to cut corners everywhere. What I am concerned about is that we as Canadians are piling up costs more and more and making our society much more complicated than we have to. Therefore we are going to be back there between the last and the second-to-last hair on the tail of the dog.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Lambert. Mr. McCain.

## [Traduction]

parce qu'il n'y a que Defasco, Stelco et Algoma, se trompe énormément, et pourtant l'idée semble répandue.

Ce que j'essaie de vous expliquer, c'est que la concurrence n'augmente pas nécessairement avec le nombre des sociétés. Dans biens des cas, c'est tout à fait le contraire qui se produit. Je sais que certains économistes ne seraient pas d'accord avec moi, mais c'est l'un des arguments qui a été défendu devant la Commission Bryce.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Pour ces mêmes raisons, j'ai dit que la publication du Livre blanc sur les banques et tout le reste était prématuré, car il aurait fallu d'abord attendre la présentation du rapport.

Nous savons qu'il y a un problème dans certains secteurs de la commercialisation et de l'activité économique. La solution être le contrôle de la production. Des contrôles! Il y a déjà tellement que finalement cela ne donne plus rien, au contraire, ils ne stimulent pas la concurrence et ne profitent absolument pas au grand public. lorsqu'on veut savoir quel profit en tire la population, il faut se servir du chiffre tout en bas de la colonne, celui qui représente le montant déboursé par le consommateur, c'est-à-dire vous et moi. Trop de contrôles nuit.

**M. Sinclair:** Jamais je ne nierai qu'il nous faut une loi régissant la concurrence dans notre société moderne. On trouve toujours des pommes gâtées qu'il faut retirer du panier. Il y a un mot qui a certaines connotations et que nous avons utilisé, mais que je ne voudrais pas voir employé ici. Ceux qui ne passent pas leur vie dans le milieu des affaires ont tendance à exagérer et cela semble être le cas maintenant. On exagère en imposant trop de règlements, des termes beaucoup trop vagues, un manque de précision, trop d'incertitude; voilà tout ce à quoi nous nous opposons. Je ne suis pas spécialiste en rédaction des lois, et je sais à quel point c'est difficile, mais je trouve tout cela dans le bill.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En tant que législateur, j'ai pour tâche de vérifier l'incidence du projet de loi sur les simples citoyens et sur l'ensemble de la société canadienne. Un autre bill va de pair avec celui-ci, le Bill C-16 ayant pour objet de protéger les consommateurs. Les prix aux consommateurs vont certainement augmenter à cause de ce qu'il en coûtera pour appliquer le contrôle du contrôle du contrôle. Voilà ce que me font craindre certaines des mesures proposées dans cette loi. J'admets qu'il faut une certaine protection contre l'illégalité, car l'*homo sapiens* aime toujours arrondir les coins. Mais j'ai l'impression que les Canadiens accumulent les frais et rendent notre société beaucoup plus compliquée que ce n'est nécessaire. Une fois de plus, on coupe les cheveux en quatre.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Lambert. Monsieur McCaine.

[Text]

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, an earlier witness was very much concerned with the preamble to the bill. I stand to be corrected by Mr. Affleck or somebody else, but my understanding of their objection was that the philosophy as expressed in the preamble might affect the interpretation of the particular section under which action had been taken, and that it liberalized or broadened the possible decision that might be made. You seem to have no concern about the preamble.

**Mr. Sinclair:** What I was saying is that as you read the preamble and as I read it I do not have too much trouble with it. It expresses basic situations; it recognizes that at some time conduct is got into that is adverse to the public interest. Those kind of situations I would not disagree with. It is when I come to the complexity and the provisions of the bill that I say they are inconsistent with the integrity of the marketplace. I am a great believer in the integrity of the marketplace, because if you do not believe in it you are going to get your head knocked off and you will not be around very long.

• 1235

There is a phrase in there: "... to the efficient allocation and utilization of society's resources..."—I certainly think that is right, and it is a job I have, the most effective way I can utilize limited resources, and that means people and money... "stimulates innovation in technology and organization, expands opportunities relating to both domestic and export markets"—this is the point that was made here earlier—"and encourages transmission of those benefits to society in an equitable manner." How can I disagree with any of that? I certainly agree with it all.

But when I come over here, what I am really saying to you is that I think some of the provisions in this bill run absolutely contrary to that preamble, and when they are going to be interpreted, they are going to be interpreted in the language of the section.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, on this point, would Mr. Sinclair not agree that the preamble affects the interpretation of much of the substantive portion of the bill? We are into very general and broad principles that come back to the preamble, and is this not a threat to the rule of law?

**Mr. Sinclair:** I will leave it to my friends who are still practising law as to how you use a preamble to overset a section.

**Mr. Maxwell:** Perhaps I can say two or three words about the preamble. First of all, we did not say anything about the preamble in our brief because, as Mr. Sinclair has indicated, basically we do not see too much wrong with the preamble. Now that does not mean it could not be improved upon. I suspect the preamble probably could be improved upon, but we did not think that was what we were called upon to do here. So we did not say anything about the preamble because basically we agree with it and we also recognize that the preamble was written largely to meet the constitutional issues that will definitely come into play if and when this bill or some bill is

[Translation]

**M. McCain:** Monsieur le président, un témoin s'est dit plutôt fort soucieux du préambule du bill. Si je ne m'abuse, on s'oppose au préambule parce que les principes qui y sont énoncés pourront modifier l'interprétation de l'article autorisant les actions, car les motifs seront plus nombreux. Vous, le préambule ne semble pas du tout vous inquiéter.

**M. Sinclair:** Vous avez lu le préambule, et moi aussi; rien ne m'a choqué. Celui-ci expose des situations courantes. Il admet que parfois certaines activités portent préjudice au public. Je reconnais l'existence de ces circonstances. C'est lorsque j'en arrive aux dispositions complexes du projet de loi que je les trouve impossibles à marier aux conditions du marché et à son intégrité. Je crois fermement dans l'intégrité du marché, parce que si on n'y croit pas, on risque de se faire détruire assez rapidement.

Il y a un bout de phrase qui se lit comme suit: «... l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources de la société...» C'est certainement vrai et j'ai justement pour tâche d'utiliser le plus efficacement possible les ressources limitées dont je dispose, c'est-à-dire les gens et l'argent. On dit plus loin: «... simulent l'innovation dans le domaine de la technologie et de l'organisation, assurent des marchés tant intérieurs qu'extérieurs—j'en ai justement parlé tout à l'heure—et favorisent la répartition équitable des fruits de cette politique entre toutes les couches de la population.» Comment peut-on ne pas être d'accord avec cela? Moi, je suis tout à fait d'accord.

Mais si je suis ici, c'est pour vous dire que certaines dispositions du projet de loi vont tout à fait à l'encontre de ce préambule et lorsque viendra le moment de les interpréter, il faudra le faire d'après le libellé de l'article.

**M. Huntington:** A ce sujet, monsieur le président, M. Sinclair ne croit-il pas que le préambule pourra modifier l'interprétation de la majeure partie du bill? Bien des principes généraux et très vagues nous reportent au préambule; ne serait-ce pas là une menace pour la règle de droit?

**M. Sinclair:** Je vais laisser mes amis qui pratiquent encore le droit vous expliquer comment utiliser un préambule pour renverser l'interprétation d'un article de loi.

**M. Maxwell:** Je pourrais vous dire quelques mots sur le préambule. D'abord, nous n'en parlons pas dans le mémoire parce que, comme l'a dit M. Sinclair, nous n'y avons rien trouvé à redire. Cela ne signifie pas qu'il ne pourrait pas être amélioré. Il peut certainement être encore amélioré, mais nous ne croyons pas être venus ici pour vous entretenir de cela. C'est pourquoi nous avons sauté le préambule. En plus d'être d'accord avec lui, nous nous rendons compte qu'il a été écrit surtout pour éviter tout litige quant à la constitutionnalité du bill, si jamais il devient loi. Je crois personnellement que cela a sa raison d'être. Bien entendu, lorsqu'on doute de l'interpréta-



*[Texte]*

enacted. That is really why the preamble is there, I suspect. Of course, it is quite right that where there is some question of argument as to what a substantive provision means, you might get some help by looking at the preamble. Preambles are used in that way, as sort of an aid to interpretation when the meaning is otherwise in doubt, so they are important from that point.

**Mr. Huntington:** That is the point I was trying to get at.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, j'aimerais que notre conseiller juridique fasse des remarques sur ce que vient de dire M. Sinclair à propos du préambule et des articles du Bill. Je ne sais pas s'il y a porté attention . . .

**The Chairman:** Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** Mr. Chairman, I agree with Mr. Maxwell's interpretation of a preamble.

**Mr. Clermont:** I am not speaking about Mr. Maxwell, I meant Mr. Sinclair's remarks when he was questioned by Mr. McCain on the preamble and clause by clause. You did not follow, but that is all right.

**Mr. Affleck:** I thought that question was really sufficiently answered, Mr. Clermont. I could not add anything more to that.

**Mr. Clermont:** Thank you.

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, to a country boy not very well versed in the law, it seems to me that the witness has stated that there is going to be an element of influence from the preamble in the judgment which might be handed down in the interpretation of a clause because of some doubt that might be presented by virtue of capable legal advice on either side of the issue, and that was the cause of concern. Am I wrong in that?

**The Chairman:** They have said that, but they have also said, as I understand it, that they agree with the preamble.

**Mr. McCain:** Then they must disagree with the bill.

**Mr. Sinclair:** What we are saying is this: in the preamble itself there are a number of things, of which I gave you some, that you could not disagree with. I also agreed with Mr. Maxwell and Mr. Affleck that on occasion you can use the preamble as an assist in interpretation. But believe you me, that is tough, particularly when you have some of the language in here which I say by its precise words is contrary to the preamble, and if there is real doubt in the language, you cannot even turn to the preamble; you will not even be allowed to make reference to it.

**Mr. McCain:** There is one other question. One of the statements by the representatives of the department indicated that a market might be as small as, and to use the town he mentioned, the town of Timmins. Has your presentation been made with that in mind, or has your presentation been made in respect to the fact that it is a national bill and therefore would consider only a national market?

*[Traduction]*

tion d'une disposition importante, on peut toujours s'aider grâce au préambule. Les préambules sont habituellement une aide à l'interprétation lorsqu'on n'est pas certain de la signification de certains articles.

**M. Huntington:** Voilà où je voulais en venir.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, I would like our counsel to make some remarks about what Mr. Sinclair has just said on the preamble and clauses of the bill. I do not know if he has listened . . .

**Le président:** Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Monsieur le président, je suis d'accord avec la façon dont M. Maxwell considère les préambules.

**M. Clermont:** Je n'ai pas parlé de M. Maxwell, mais de M. Sinclair. M. McCain lui a tout à l'heure demandé ce qu'il pensait du préambule et de sa signification par rapport aux articles. Vous n'avez pas suivi, cela ne fait rien.

**M. Affleck:** Je croyais qu'on avait très bien répondu à la question, monsieur Clermont. Je n'ai rien à ajouter.

**M. Clermont:** Merci.

**M. McCain:** Monsieur le président, pour un gars de la campagne qui ne s'y connaît pas très bien dans le droit, j'ai cru comprendre, d'après ce qu'a dit le témoin, que le préambule pourrait influer sur l'interprétation d'un article en cas de doute face aux opinions juridiques reçues. C'est ce qui semble la source des préoccupations. Ai-je bien compris?

**Le président:** C'est ce qu'on a dit, mais on a précisé être d'accord avec le préambule.

**M. McCain:** On doit donc ne pas être d'accord avec le bill.

**M. Sinclair:** C'est bien simple, on dit dans le préambule bien des choses qu'on ne peut pas réfuter. Je suis également d'accord avec M. Maxwell et M. Affleck; parfois, on se sert du préambule pour interpréter certains articles. Mais, croyez-moi, c'est très difficile, surtout quand le libellé de la loi va à l'encontre du préambule, comme c'est le cas ici. Lorsqu'on doute de la signification des termes mêmes, il est inutile de chercher à se fonder sur le préambule, on ne peut même pas y faire allusion.

**M. McCain:** Une autre question maintenant. Dans l'une des déclarations faites par les représentants du ministère, on disait qu'un marché pourrait être aussi petit que la ville de Timmins, pour reprendre l'exemple utilisé. Avez-vous rédigé votre mémoire en songeant à cela ou uniquement au marché national, puisque c'est une loi fédérale?

[Text]

• 1240

**Mr. Sinclair:** Well, talking of our own company, we do not operate in a single-town market. I am thinking of all our different businesses and I do not think that any of them are localized to a single market. What have you got in mind?

**Mr. McCain:** Well, it was not specific. It was just that a particular item in a particular market, such as Timmins, might be considered by the Board to be an infringement upon the pricing system.

**Mr. Sinclair:** Oh, I see. Yes.

**Mr. McCain:** And it does not mean that it is a national bill: it means that it is a market, and that the market is to be defined by the Board at their discretion on the occasion presented to them.

**Mr. Sinclair:** I would think that that was right. We just have not got businesses like that, but I would think that that was right.

**Mr. McCain:** You think that is a proper way to . . .

**Mr. Maxwell:** We think that the bill is far too imprecise on the question of what is a market.

**Mr. Affleck:** But Mr. Maxwell, could you define or give us any definition of a market?

**Mr. Maxwell:** Well now, Mr. Affleck, I would have to put my mind to that.

**Mr. Affleck:** I can tell you that I have done research, through the Parliamentary Library, to find if there is any statute in the English-speaking world that defines "market", and the only one that could be found was in an Australian statute which said that "market" means the relevant market in Australia.

**Mr. Sinclair:** When you cannot define something, use the word you are defining.

**Mr. Affleck:** I think it would be extremely difficult to try to define the word "market".

**Mr. McCain:** No, I was not quarrelling with that. I merely wanted to know if the presentation had been made with the idea in mind that we are not necessarily talking of national markets but of isolated markets where competition may seem to disappear.

**Mr. Maxwell:** Yes, that point is clear.

**Mr. McCain:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much.

I wonder if, just before we adjourn, I might ask a question myself—a rather basic one, not related to any particular specific.

I have the impression that you want certainty rather than flexibility in the law, and this causes me some concern. I agree that people ought to know what rules they operate under for a certain degree of certainty when they make business decisions: I think that is self evident. Yet at the same time if one were to propose a rigid law going through the courts, for interpretation by the court, does that not really involve making a whole lot of

[Translation]

**M. Sinclair:** La société pour laquelle je travaille ne se limite pas à une seule ville. Je crois qu'aucune de nos diverses entreprises dessert un seul marché. A quoi songez-vous?

**M. McCain:** Eh bien, ce n'était pas très bien défini. C'est qu'un article donné dans un marché donné, par exemple celui de Timmins, pourrait, aux yeux de la Commission, enfreindre le système de fixation des prix.

**M. Sinclair:** Je comprends.

**M. McCain:** Cela ne signifie pas que c'est une loi nationale, mais un marché qui doit être défini à la discrétion de la Commission, d'après les circonstances.

**M. Sinclair:** Vous avez raison, je crois. Mais nous n'avons pas d'entreprises qui se limitent à un seul marché.

**M. McCain:** Vous croyez que c'est une façon appropriée de . . .

**M. Maxwell:** Nous croyons que les dispositions du bill concernant le marché sont beaucoup trop vagues.

**Mr. Affleck:** Mais, monsieur Maxwell, pourriez-vous nous définir ce qu'est un marché?

**M. Maxwell:** Écoutez, monsieur Affleck, il faudrait que j'y réfléchisse.

**M. Affleck:** Je peux vous dire que j'ai fait des recherches à la Bibliothèque du Parlement pour essayer de trouver une loi d'un pays anglophone qui définirait «marché», et la seule que j'ai trouvée est une loi australienne d'après laquelle «marché» signifie le marché en cause en Australie.

**M. Sinclair:** Lorsque l'on ne peut définir quelque chose, on utilise le mot qu'on voudrait définir.

**M. Affleck:** Il serait très difficile d'arriver à définir le mot «marché».

**M. McCain:** Je ne le nie pas. Je voulais simplement savoir si, en préparant le mémoire, on avait songé au fait qu'il n'était pas toujours question de marchés nationaux, mais de n'importe quel marché isolé dont la concurrence pourrait disparaître.

**M. Maxwell:** Oui, c'est très clair.

**M. McCain:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup.

Avant de lever la séance, je me demande si je ne pourrais pas moi-même poser une question assez simple, qui ne vise rien de précis.

J'ai l'impression qu'on recherche la certitude plutôt que la souplesse dans la loi, et cela m'inquiète. J'admets que les gens devraient connaître les règles à suivre pour pouvoir prendre leurs décisions commerciales avec un certain degré de certitude, c'est évident. Et pourtant, si un tribunal doit interpréter une loi très rigide, il devra prendre toutes sortes de décisions beaucoup trop générales, qui peuvent se conformer ou ne pas



*[Texte]*

general decisions that may or may not fit a specific circumstance in describing it all in the law? For then, business communities and others become victims of the words—you cannot look beyond them or behind them in our court proceedings—and we become the victim of that certainty, rather than having the flexibility that is required to perhaps deal with specific circumstances, taking into account all of the relevant factors involved: having to circumscribe all that well in advance and in isolation or in the vacuum, as it were, rather than dealing with pragmatic situations in a pragmatic way—which is, I think, the underlying thrust of this legislation.

Do you not think that it is a two-way street? That you have got the rigidities that you appear to be looking for but that it might really be counter-productive to the business community to do that?

**Mr. Sinclair:** Let me take the one example that you have heard about here today and that is the definition of “regulated industry”. We think that that should be clearly spelled out, and we think that the exemption should be clearly seen and clearly applicable. So, the rigidities in there are something you are looking for and something you want.

It all depends on what you are dealing with. If you try to define “a market” in a rigid sense, I agree with Mr. Affleck that it would be impossible, and would likely result in situations that were ridiculous. So it all depends upon exactly what you are dealing with. I do not think that you can make an answer to that in a generalized way, with all due respect, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I think perhaps I did not express myself very well. I was not addressing myself to uncertainties in specifics, which you did; and I agree that those kind of uncertainties ought to be removed so that people know where they are going.

However, one of the thrusts, as I view it, of this legislation—and I may be wrong—is not to condemn things as offences outright but rather to classify certain things as being reviewable; that rather than the law saying that a merger under these terms and conditions is a criminal offence, it really says that, under certain circumstances, a merger, or whatever we are talking about, in terms of this law, is subject to review, taking into account its impact on the economy, its anticompetitive effect and things of that nature. So, looking at it in terms of reviewable actions rather than criminal actions defined in advance, would you not view that as a positive step forward?

• 1245

**Mr. Maxwell:** I think, Mr. Chairman, we would certainly in general agree, if you can do it, that a civil approach to the control of business is preferable to a criminal approach, and in general I think that is true. But I do not think it follows that everything should be reviewable. I do not think it follows that the government have some sort of a general mandate to review everything. And this is our concern, because what you try to do is define as precisely as you can the areas where there will be a review.

*[Traduction]*

se conformer aux circonstances précises décrites dans la loi. A ce moment-là, les entreprises et les divers secteurs économiques deviennent victimes des mots avec lesquels on ne peut jouer devant les tribunaux, victimes de cette certitude parce qu'on n'a pas prévu la souplesse nécessaire pour pouvoir s'adapter à toutes sortes de circonstances d'après les divers facteurs en jeu. Cette loi décrit très longtemps à l'avance, isolée du marché et de toutes ses conditions, au lieu de régler chaque situation concrète de façon pragmatique.

Ne croyez-vous pas qu'il y a réciprocité? La loi est peut-être aussi stricte qu'on le voulait mais, finalement, elle pourrait porter préjudice au monde des affaires.

**M. Sinclair:** Je vais reprendre l'exemple qu'on a donné tout à l'heure, la définition «d'industrie réglementée.» Cette définition devrait être clairement énoncée, de même que l'exception, pour qu'on puisse l'appliquer facilement. Vous semblez rechercher la rigidité de la loi.

Cela dépend des cas. Si vous essayez de définir ce qu'est un marché au sens strict, vous n'y arriverez pas, comme l'a dit M. Affleck, au risque de créer des situations ridicules. Cela dépend donc des situations. Je ne crois pas qu'on puisse généraliser.

**Le président:** Je ne me suis peut-être pas très bien exprimé. Je ne parlais pas de l'incertitude de certaines dispositions, comme vous l'avez fait. D'ailleurs, j'admets qu'on devrait préciser tout ce qui est trop vague, afin que les gens sachent à quoi s'en tenir.

A mon avis, et peut-être que je me trompe, cette loi n'a pas pour but de condamner au départ, toutes choses, et de les considérer comme des infractions, mais plutôt d'énumérer les activités qui peuvent faire l'objet d'une enquête. La loi ne dit pas que, dans certaines circonstances et à certaines conditions, une fusion est considérée comme une infraction, mais plutôt que, dans certaines circonstances, une fusion ou autre entreprise peut faire l'objet d'une enquête au cours de laquelle on examine les répercussions sur l'économie, sur la concurrence, etc. Donc, on n'a pas défini à l'avance des actes criminels, mais plutôt des actes pouvant faire l'objet d'une enquête. Ne croyez-vous pas que c'est là un pas en avant?

**M. Maxwell:** Nous sommes d'accord en général car, si c'est possible, mieux vaut un contrôle civil des affaires qu'un contrôle pénal. Mais je ne crois pas que tout devrait pouvoir faire l'objet d'une enquête. Je ne crois pas que le gouvernement ait le mandat d'enquêter sur tout. Voilà bien ce qui nous cause du souci, puisque vous essayez de définir avec le plus de précision possible, les secteurs qui pourront faire l'objet d'un examen.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Maxwell, I gather you agree with the reviewable approach which is one of the underlying principles, I gather, in the law, but your question really is whether we have adequately and properly defined that which is reviewable in a way that you think is equitable or appropriate.

**Mr. Maxwell:** Exactly. I think you are getting close to our problem.

**Mr. Sinclair:** Are you throwing too big a net? That is what we are saying. In trying to do this have you put a net out there that has brought in uncertainties to the practical businessman.

**The Chairman:** The reason I asked the question is that I had begun to get the impression from the proceedings this morning that you were really sort of diametrically opposed to most of the central thrusts of the bill and I wanted to get clear in my own mind, for consideration that I and other members will have to give to this subject, whether we agree in principle to the approach or if it is the details relating to that approach that really are in question, and I gather it is the latter.

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, could I ask one more question?

**The Chairman:** Yes, of course.

**Mr. McCain:** I hate to impose on the witness but I would like to have the comment, particularly of the former deputy minister, in respect to a remark made by the department's representative, that if this bill had been intended for a court decision, as recommended by your witness, it would have been worded differently. Now, the precision of the bill has been criticized throughout and I would like to ask the former deputy why would he word a bill one way for a tribunal or a board and another way for a court, and is this good legislation? I know this puts you on a bit of a spot. Is this a good way to consider drafting and presenting legislation?

**Mr. Maxwell:** It may be from the standpoint of the government that believes everything should be subject to some sort of bureaucratic control and review. If that is what you are trying to achieve, that may be a good way of doing it. But, from our point of view, it is very, very bad because you are compounding imprecision. You have imprecise definitions and applications, and then you give it to an administrative tribunal, which is virtually an unknown, to apply, and they are given all the discretion in the world. So what it really means in effect is that the whole area of activity is subject to a kind of bureaucratic blanket control. And that, I think, is very bad. It is compounding an evil, in my submission.

**M. Clermont:** Monsieur le président, . . .

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Je ne voudrais pas que la réponse de M. Maxwell reste sans commentaire. J'aimerais que M. Affleck, ou M. Bertrand, dis ce qu'il en pense.

**The Chairman:** Mr. Affleck, do you have a comment to make?

**Mr. Affleck:** The difficulty with placing this type of law in the Criminal Code is that we are dealing with a court that is going to have to find the particular participants guilty beyond

[Translation]

**Le président:** Monsieur Maxwell, vous semblez donc d'accord avec l'idée d'un examen, l'un des principes sous-jacents à la loi, mais vous vous demandez si nous avons défini de façon adéquate les activités qui pourront être revues avec justice.

**M. Maxwell:** C'est bien cela. Vous mettez presque le doigt sur le problème.

**M. Sinclair:** On se demande si votre filet n'est pas trop grand. En jetant votre filet, vous avez peut-être causé de l'incertitude aux hommes d'affaires.

**Le président:** J'ai posé la question, car j'ai commencé à avoir l'impression que vous étiez diamétralement opposé aux principales dispositions du projet de loi. Je voulais savoir si vous en aviez contre le principe ou contre la façon de procéder. Je crois que c'est contre la façon de procéder. Il faut que je le sache, car le Comité devra plus tard étudier le projet de loi.

**M. McCain:** Monsieur le président, pourrais-je poser une autre question?

**Le président:** Bien entendu.

**M. McCain:** Je ne veux surtout pas importuner le témoin, mais j'aimerais savoir ce que pense l'ancien sous-ministre d'une observation faite par un représentant du ministère, à savoir que si le bill avait dû se prêter à une décision juridique, comme l'a recommandé votre témoin, on l'aurait rédigé différemment. On a constamment critiqué les termes précis du bill et j'aimerais savoir pourquoi l'ancien sous-ministre rédigerait le bill d'une façon donnée pour une commission ou un conseil, et d'une autre façon pour un tribunal; est-ce une bonne loi? Je sais que cela vous place sur la sellette. Croyez-vous que ce soit là une bonne méthode de rédaction?

**M. Maxwell:** C'est probablement parce qu'au gouvernement on croit que tout devrait être soumis à une sorte de contrôle et d'examen bureaucratiques. Si c'est ce que vous désirez, c'est certainement la meilleure façon de procéder. D'après nous, c'est vraiment très mauvais, car c'est plein d'imprécision. Les définitions et les règlements d'application sont imprécis, puis vous laissez à un tribunal administratif pratiquement inconnu toute la discrétion du monde pour les appliquer. Autrement dit, cela signifie que tout ce domaine d'activités est soumis à un contrôle bureaucratique uniforme. Je trouve cela très mauvais. A mon sens, c'est composer un mal.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** I would not like to see Mr. Maxwell's answer go without any remarks. I would like to hear the opinion of Mr. Affleck or Mr. Bertrand.

**Le président:** Monsieur Affleck, qu'en pensez-vous?

**M. Affleck:** Il est difficile d'intégrer une telle loi au droit pénal, parce que le tribunal devra décider si les participants sont coupables au delà de tout doute raisonnable; il n'y aurait



*[Texte]*

a reasonable doubt and, if there is any imprecision anywhere in these economic matters, then you will not have a conviction. And of course that is what has occurred in the merger section under the present act that is under the Criminal Code. So, subject to what Mr. Bertrand has to say, what we have here is a recognition by the government that there are difficult—and we have heard about some of them today—economic problems to be considered and the only way we can do that is to give it to a board, with flexible language but with a threshold. It is not everything that is big that is caught. It is only everything that is big that acts in an anticompetitive way that is caught.

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, what Mr. Affleck has just said is that if the government, through its tribunal, determined that the guy is guilty, he is guilty, and nobody else should be the judge thereof. It is predetermined then that he is guilty—absolutely.

• 1250

**Mr. Affleck:** No, because all those words . . .

**Mr. McCain:** You said that the government had had trouble proving its cases in the past . . .

**Mr. Affleck:** Yes.

**Mr. McCain:** . . . and we should make it easier to get a conviction. This law is now imprecise. So if the government determines that he is guilty, he is guilty.

**Mr. Affleck:** No, there is not a conviction under this act.

**Mr. Sinclair:** But our point was not to go to the Criminal Code. And that is why, with all due respect, Mr. Affleck, Mr. Chairman, we were talking about a special division of the Federal Court to handle these things. We were not putting it to a question of where the onus of proof became a criminal onus.

**Mr. McCain:** No, but basically outlined is that if the government thinks he is guilty, he is guilty.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, avec tout le respect que je dois à M. McCain, j'avais demandé à M. Bertrand de répondre et ensuite, si M. McCain veut y revenir, c'est son droit.

**The Chairman:** Agreed.

**M. Clermont:** Autrement, si on a le droit d'intervenir à tout moment . . . Cela se joue à deux, monsieur . . .

**The Chairman:** Mr. Clermont, I . . .

**M. Clermont:** Je demande à M. Bertrand de répondre aux commentaires faits par M. Maxwell, et si M. McCain veut faire des commentaires sur la réponse de M. Affleck, sur la réponse de M. Sinclair, et sur celle de M. Bertrand, il aura ensuite tout le loisir de le faire. Mais je devrais pour le moins pouvoir entendre les réponses aux questions que je pose ou les commentaires que je désire avoir.

*[Traduction]*

pas de condamnation dès qu'on relèverait certaines imprécisions dans toutes ces affaires économiques. C'est ce qui s'est produit pour toutes les procédures engagées en vertu de l'article de la loi actuelle concernant les fusions, puisque les poursuites se font en vertu du Code criminel. Sous réserve de ce que va dire M. Bertrand, le gouvernement reconnaît ici qu'il est difficile d'étudier des problèmes économiques—on en a parlé un peu aujourd'hui—et que la seule façon de procéder est d'en confier la responsabilité à une commission en utilisant des mots au sens assez souple et en fixant un seuil. On n'essaye pas d'attraper tout ce qui est gros et grand, mais tout ce qui nuit à la concurrence.

**M. McCain:** Monsieur le président, M. Affleck vient de dire que si le gouvernement, par l'entremise de son tribunal, décide qu'un gars est coupable, c'est qu'il l'est, un point c'est tout. On préjuge tout à fait de sa culpabilité.

**M. Affleck:** Non, parce que tous ces mots . . .

**M. McCain:** Vous avez dit que le gouvernement avait du mal à prouver la validité de ses causes . . .

**M. Affleck:** En effet.

**M. McCain:** . . . et que nous devrions faciliter la condamnation. Cette loi est imprécise. Donc, si le gouvernement décide qu'une personne est coupable, elle est coupable.

**M. Affleck:** Non, il est impossible de condamner quelqu'un en vertu de cette loi.

**M. Sinclair:** Nous avons justement dit qu'il ne fallait pas passer par le droit pénal. C'est pourquoi nous avons suggéré qu'une division spéciale de la Cour fédérale étudie ces affaires. Nous n'avons pas dit que le fardeau de la preuve devait se faire au pénal.

**M. McCain:** Non, mais si on simplifie le langage, cela signifie que si le gouvernement juge la personne coupable, elle est coupable.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, with all due respect to Mr. McCain, I had also asked Mr. Bertrand for his comments and then Mr. McCain has a right to come back to this later.

**Le président:** D'accord.

**Mr. Clermont:** Because if you have a right to intervene anytime . . . you know you have to be two to play the game . . .

**Le président:** Monsieur Clermont, je . . .

**Mr. Clermont:** I would like to ask Mr. Bertrand to respond to the remarks made by Mr. Maxwell and then, if Mr. McCain wants to comment on Mr. Affleck's answer, on Mr. Sinclair's and Mr. Bertrand's, he will be totally free to do so. But I wish I could at least hear the answers to the questions I asked or the comments I wish to hear.

[Text]

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, on that same point of order.

**The Chairman:** excuse me. I do not think there is any need for any debate. I do not think there is really any basic disagreement. The Chair has tried to be flexible. I agree that you have the floor; I agree that you ought to get a response.

We have run this thing in a rather free way. I think it has served a useful purpose to do so, and I think we should continue, but with a certain degree of control.

Mr. Bertrand, would you answer the question—or Mr. De Melto—that was put by Mr. Clermont?

**Mr. De Melto:** We certainly think there is a special role for administrative boards to play within the Canadian economy, and there are many administrative boards that do operate. We are not suggesting that the administrative boards should have imprecise laws or imprecise tests to deal with. What we were suggesting is the types of tests, such as an efficiency test, that you would give to an administrative board, I think you would have very serious doubts about giving to the courts, because of the nature of the test. I think that was the point we were trying to make.

**Mr. Maxwell:** May I ask a question on that point? You have made that point before.

Are you suggesting that it is impossible for the courts to hear testimony of an expert nature on the meaning of or an application of efficiency in a particular case? Surely that can be done.

**The Chairman:** If this could go through the Chair we would have no procedural problems.

**Mr. Maxwell:** I am sorry.

**The Chairman:** Proceed, Mr. De Melto. If you would answer the question that was put to the Chair we will have no difficulty.

**Mr. De Melto:** Mr. Chairman, we are really talking here, I suppose, about, say, the merger section which has an efficiency test in it. We are really saying that if you want to take the position that we are taking in this act, you can have a substantial lessening of competition and still excuse it and allow the merger to go through on the grounds of efficiency, but that this kind of thing is best dealt with by an expert tribunal. It is that kind of approach. To characterize this proposed act as a concentration act or a structuralist act is very misleading. It is not a structuralist act at all. If you want to look at a structuralist act, look at the United States, where the rule is that if the merger falls within the 8 to 12 per cent market-share category, it is illegal.

We did not want to go that route at all; we wanted to have a more sophisticated act. We felt that an expert economic tribunal or board, which is really the role that the administrative boards play in Canada, could deal with that kind of question. But we have very serious doubts that the general courts could.

Of course, having a specialized court such as the Federal Court would, I think, reduce this problem that I have been discussing.

[Translation]

**M. McCain:** Monsieur le président, au sujet du même rappel au Règlement.

**Le président:** Pardon. Je ne crois pas qu'un débat soit nécessaire. Je ne crois pas qu'il y ait divergence d'opinions. Le président a voulu se montrer souple. J'admets que vous avez la parole et que vous avez droit à votre réponse.

Disons que nous avons pris quelques libertés. Je crois que cette procédure nous sert très bien et que nous devrions continuer de la suivre, en exerçant un certain contrôle.

Monsieur Bertrand, ou Monsieur De Melto, voudriez-vous répondre à la question posée par M. Clermont?

**M. De Melto:** Nous sommes convaincus que les organismes administratifs ont un rôle spécial à jouer dans l'économie canadienne et il en existe d'ailleurs plusieurs. Nous ne proposons pas que ceux-ci se servent de lois ou de critères précis. Nous suggérons tout simplement le genre de critères, par exemple le critère d'efficacité, sur lesquels peuvent se fonder les organismes administratifs. On ne pourrait pas faire la même chose pour les tribunaux, étant donné la nature de ces critères. Voilà ce que nous voulions vous préciser.

**M. Maxwell:** Puis-je alors poser une question là-dessus? Vous l'avez déjà dit.

Voulez-vous dire que les tribunaux ne peuvent pas entendre les témoignages d'experts sur la signification ou l'application du critère d'efficacité, dans une cause donnée? C'est certainement possible.

**Le président:** Si vous pouviez adresser vos questions à la présidence, nous n'aurions aucun problème de procédure.

**M. Maxwell:** Je suis désolé.

**Le président:** Allez-y, monsieur De Melto. Pourriez-vous, s'il vous plaît, répondre à la question posée au président, pour nous éviter des problèmes.

**M. De Melto:** Monsieur le président, nous discutons en fait de l'article concernant les fusions, puisque c'est là qu'on parle d'efficacité. Dans l'esprit de la loi, on pourrait accepter une réduction considérable de la concurrence et autoriser quand même une fusion, si le critère d'efficacité est respecté. Mais seul un tribunal d'experts peut décider de ces choses-là. Voilà l'esprit de la loi. Il serait trompeur de prétendre que ce projet de loi est une loi sur la concentration ou une loi structuraliste. Ce n'est pas cela du tout. Si vous voulez savoir ce qu'est une loi structuraliste, prenez la loi américaine, d'après laquelle, si une fusion détient de 8 à 12 p. 100 du marché, elle est illégale.

Nous ne voulions pas suivre cet exemple-là. Nous voulions une loi beaucoup plus complexe. Nous avons cru qu'un tribunal ou une commission spécialiste des questions économiques pourrait régler ce genre de questions. C'est précisément là le rôle des organismes administratifs au Canada. Nous doutons fort que les tribunaux ordinaires pourraient s'en charger.

Bien entendu, avec un tribunal spécialisé comme la Cour fédérale, le problème serait moins aigu.



[Texte]

**The Chairman:** Thank you, very much.

Is it agreed that the brief submitted by the Canadian Pacific Group be printed as an appendix to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** I would like to indicate that our next meeting will be at 3.30 this afternoon when we shall have the National Farmers Union before us.

I want to thank Mr. Sinclair, Mr. Maxwell, Mr. Chalmers, and the Canadian Pacific Group for appearing before us today. Their views will be carefully taken into account.

**Mr. Sinclair:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** This meeting is now adjourned.

## AFTERNOON SITTING

• 1538

**The Chairman:** We shall resume our consideration of our Order of Reference relating to the subject matter of Bill C-42. I would like to welcome the delegation from the National Farmers Union and ask the President of the National Farmers Union, Mr. Roy Atkinson, to—Yes?

**Mr. Huntington:** On a point of order, may I clear up a few issues just before we proceed, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes. So, prior to introducing Mr. Atkinson, who would like to take I think seven or eight minutes to go over his brief with us, I recognize Mr. Huntington on a point of order. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** We were talking the other day, Mr. Chairman, about the papers from the Library of Parliament going to Counsel and through to the Clerk for translation. Did I not understand the outcome of that discussion properly, that if a member made a special request for any of that material it could be given to him prior to translation if he did not need translation?

**The Chairman:** That was tentative. As you realize, we did not have a full quorum, nor do we have now, I was particularly concerned about the reaction we might get, very understandably, from some French-speaking members in connection with distribution without translation. I temporarily said that if there was a request made to have it without translation, that would be complied with.

**Mr. Huntington:** Well, I made the request and it has not been complied with in all cases. I got the paper on marketing boards but I have not got the paper—there was a paper on market definitions, was there not?

• 1540

**The Chairman:** All right. There may be some technical problem. If there is, I myself would be quite disturbed if that were not followed. Perhaps our Clerk and our legal counsel, both of whom have these documents, can make sure that that is complied with.

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup.

Êtes-vous d'accord pour que le mémoire présenté par le Canadien Pacifique soit annexé aux procès-verbaux d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** J'aimerais vous rappeler que notre prochaine séance aura lieu à 15 h 30, cet après-midi, et c'est le Syndicat national des agriculteurs qui comparaitra.

Je désire remercier M. Sinclair, M. Maxwell, M. Chalmers, et le groupe du Canadien Pacifique, qui ont comparu devant nous ce matin. Nous avons pris note de leurs points de vue.

**M. Sinclair:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** La séance est levée.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi sur l'objet du Bill C-42. J'aimerais souhaiter la bienvenue à la délégation du Syndicat national des cultivateurs et demander au président, M. Roy Atkinson, de... Oui?

**M. Huntington:** Je voudrais faire un rappel au Règlement. Avant de commencer, je voudrais tout d'abord régler quelques questions, monsieur le président.

**Le président:** Oui. Avant de présenter M. Atkinson, qui aimerait consacrer sept ou huit minutes à récapituler son rapport pour nous, je donne la parole à M. Huntington pour un rappel au Règlement.

**M. Huntington:** Nous parlions, l'autre jour, monsieur le président, des documents de la Bibliothèque du Parlement qui sont transmis à l'avocat et au greffier afin d'être traduits. J'ai cru comprendre que si, à l'issue de cette discussion, un député avait une demande spéciale pour que ces documents lui soient donnés avant d'être traduits, il les obtiendraient s'il n'a pas besoin de la traduction.

**Le président:** Comme vous le savez, nous n'avions pas le quorum et nous ne l'avons pas non plus maintenant. Je m'inquiétais de la réaction que cette demande pourrait susciter, à juste titre, chez certains députés francophones. J'ai répondu provisoirement que si une demande était faite pour obtenir des documents non traduits, il faudrait l'étudier.

**M. Huntington:** J'ai présenté cette requête, mais on n'y a pas accédé. J'ai reçu le document sur les offices de commercialisation mais non pas celui qui traitait, je crois, de la définition des marchés.

**Le président:** Fort bien. Nous pourrions avoir des problèmes techniques, et je serais moi-même inquiet si on ne respectait pas ce procédé. Le greffier et notre conseiller juridique ont tous les deux ces documents en mains, et ils veilleront à ce qu'ils soient distribués.

[Text]

**Mr. Huntington:** Thank you.

One other . . .

**Mr. Clermont:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Parce que si on permet une telle procédure, vous contournez complètement les règlements.

Les documents sont censés être distribués dans les deux langues officielles. Alors si vous permettez à un membre de ce Comité de se procurer le document envoyé par un groupe de témoins, ou par un témoin, dans une des deux langues officielles seulement, parce qu'on ne peut pas obliger un témoin ou un groupe de témoins à fournir un mémoire dans les deux langues officielles, vous contournez . . .

**The Chairman:** Well, we, of course . . .

**M. Clermont:** Alors voici . . .

**The Chairman:** Yes.

**M. Clermont:** Vous ne changerez pas le fait—, monsieur; si c'est cela le bilinguisme à la Chambre des communes, cela voudrait dire qu'un ministre ayant un document à déposer et qui n'est pas dans les 2 langues officielles, quiconque pourra s'en procurer une copie—Et quand les deux versions officielles seront prêtes, le document sera déposé! C'est ce que cela veut dire monsieur le président.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Clermont,** this is why I made a tentative decision on the request and indicated at that time that there may be some difficulty. I think all members fully recognize the need for documents that go through the Committee officially to do so in both official languages, and we all support that position.

The difficulty that we have at the present moment is that, as you know, there are some 150 briefs, the translation facilities are jammed right to the maximum and we are having a very limited time-frame in which to consider these briefs; and the point was raised, not by the Chair but by members of the Committee a couple of days ago, as to whether it would be possible, if they made a specific request, for documents to be distributed in advance of translation. I pointed out that there might be some difficulties arising from an agreement to do that but that tentatively, until such time as the matter was raised before the full Committee, I would allow that to be done. However, I am quite prepared . . .

**M. Clermont:** De quelle autorité, monsieur . . .

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Clermont.

I am quite prepared as Chairman, in recognition of the sensitivity of this subject, to review that decision. If there is any objection by any members of this Committee, I will so rule; but it would be very helpful, I am sure, to some members if that accommodation could be reached.

Now, M. Clermont, I would be—Yes.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** On this point, there is a distinction here. I agree with what you have said: that where documents come from the outside, briefs and so forth, they should not be available.

[Translation]

**M. Huntington:** Merci.

J'ai une autre question . . .

**Mr. Clermont:** I have a point of order, Mr. Chairman. If you allow documents to be distributed in this fashion, you will be going against the Standing Orders of the House.

Documents are supposed to be distributed in both official languages. We cannot compel witnesses to file documents or make presentations in both official languages. If you make it possible for a member of the Committee to obtain such documents in but one of the two official languages, you will be going against . . .

**Le président:** Eh bien, nous allons certainement . . .

**Mr. Clermont:** What I mean to say . . .

**Le président:** Allez-y.

**Mr. Clermont:** If that is what bilingualism in the House of Commons means, a minister could file a document in one of the two official languages and anyone could obtain a copy. In this way, a document would only be filed with us once the translation has been completed. That is the kind of bilingualism you are paving the road for.

**Le président:** Merci, monsieur Clermont.

C'est justement la raison pour laquelle j'ai rendu une décision qui sera sujette à révision, et j'ai bien fait remarquer que nous aurions peut-être des problèmes. Je pense que tous les membres du Comité comprennent combien il est nécessaire de déposer les documents dans les deux langues officielles.

Mais, comme vous le savez, nous avons à l'heure actuelle 150 mémoires à traduire, et nos traducteurs ont les mains pleines. Nous n'avons pas beaucoup de temps pour étudier ces mémoires et quelques membres du Comité ont demandé, il y a quelques jours, s'il ne serait pas possible de distribuer les documents avant d'en recevoir la traduction. Je leur ai dit à ce moment-là qu'il serait peut-être difficile de procéder ainsi, mais que je le permettrais jusqu'à ce que le comité plénier ait l'occasion de discuter de la question. Cependant, je serais prêt à . . .

**Mr. Clermont:** By what authority did you . . .

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Clermont.

En tant que président, et compte tenu de la nature plutôt délicate de la question, je serais prêt à modifier ma décision première. S'il y a des objections de la part d'autres membres du Comité, je renverserai ma décision. Mais je suis persuadé que plusieurs membres du Comité pourraient bénéficier d'un tel procédé.

C'est ainsi, monsieur Clermont, que . . .

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il faudrait faire une distinction. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que des mémoires et d'autres documents présentés par des témoins ne devraient pas être distribués dans une seule langue.



[Texte]

However, the point that Mr. Huntington raised was about background research papers coming out of the Library research section which already existed and which were being made available to counsel for the Committee, in English. Well, the document exists in English; and Mr. Huntington said, "Well, instead of him making a direct request to the Library service"—which he could, and get in English—"can I get the English copies here?"

**The Chairman:** I agree. You are quite accurate in what you have said.

**Mr. Lambert:** So there is no question of the document coming out in the two languages from the Library.

So I agree with Mr. Clermont on his point. But on the other hand, we are not dealing with that particular type of document to which he refers. Mr. Huntington is dealing with a research paper that is in existence in the Library research section and which is not issued on a dual language basis.

**M. Clermont:** Monsieur le président, pour l'information de M. Lambert...

**The Chairman:** Yes, Mr. Clermont.

**M. Clermont:** ... pour l'information de M. Lambert, la question que j'avais l'intention de poser au président avant que vous demandiez la parole, c'était de lui demander de quel document il était question. Quant aux documents que M. Huntington demande et qui viennent de la Librairie—, je comprends très bien qu'un député qui veut se faire faire un travail par le bureau de recherche de la Librairie, puisse les avoir dans l'une des deux langues officielles. Cela je le comprends très bien. C'est pour cela que ma question était celle-ci: De quel document s'agit-il? Je n'ai aucune objection à ce qu'il y ait des études de faites à la Bibliothèque, dans seulement l'une ou l'autre langue officielle et qu'un collègue veuille se les procurer.

• 1545

Mon objection est celle-ci: si nous recevons un mémoire dans l'une des deux langues officielles du Canada seulement, je vais m'opposer à ce que ce document soit distribué par le greffier ou à la demande d'un membre. Mais s'il s'agit d'un autre document, d'une étude faite par le bureau de recherche de la Bibliothèque, monsieur le président, je ne m'opposerai pas à ce qu'il soit distribué.

**The Chairman:** Mr. Clermont, I apologize. Perhaps in my initial response I did not make it clear. I had just taken for granted that everyone was familiar with the document referred to. But indeed the policy, and it is not being frustrated in the smallest detail, in respect to submissions that have been received—they are not distributed privately or publicly unless in both official languages. That policy is in place and is being followed, and indeed it is in respect to documents coming from the Parliamentary Library.

**M. Clermont:** Merci, monsieur.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Huntington:** Another point on that point of order.

[Traduction]

Mais M. Huntington, parlait plutôt de documents de base provenant de la section des recherches à la Bibliothèque. Ces documents en anglais s'y trouvaient déjà et ont été mis à la disposition du Comité à titre de renseignements. Puisque les documents étaient en anglais, M. Huntington a demandé au président s'il pouvait obtenir des copies des documents en question sans avoir recours à la Bibliothèque.

**Le président:** Ce que vous dites est exact.

**M. Lambert:** Il n'est pas question de demander un document de la Bibliothèque dans les deux langues officielles.

Je suis d'accord avec M. Clermont, mais nous ne parlons pas du même genre de documents. M. Huntington parlait de documents en anglais qui se trouvent déjà dans la section des recherches à la Bibliothèque du Parlement.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, might I inform Mr. Lambert...

**Le président:** Oui, allez-y.

**Mr. Clermont:** ... that I was just going to ask what kind of document we were discussing before he took the floor. I can understand a member wanting to obtain research papers from the Library in one of the two official languages. That is why I was going to ask what document was being discussed. I certainly have no objection to a certain member of Parliament seeking to obtain unilingual documents from the research section of the Library of Parliament.

I object to a unilingual brief being given to a member of the Committee by the Clerk before it has been translated. I, of course, have no objection to research papers from the Parliamentary Library being distributed to whoever may ask for them.

**Le président:** Je vous présente mes excuses, monsieur Clermont. J'aurais dû préconiser au début le genre de documents dont il est question, mais je présumais que tout le monde était au courant. Nous respectons scrupuleusement notre politique au sujet des mémoires. Ils ne sont distribués que dans les deux langues officielles. C'est la politique qui s'applique toujours, mais dans le cas actuel, il s'agit de documents provenant de la Bibliothèque du Parlement.

**Mr. Clermont:** Thank you, sir.

**Le président:** Merci, monsieur Clermont.

**M. Huntington:** J'ai une autre observation à faire.

[Text]

**The Chairman:** Yes, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** You and I are both familiar with another Committee that has a secretary or a researcher attached to the chairman of the Committee, and that researcher is again a specialist and a professional. I speak of Public Accounts. But when that researcher or specialist, who in that case is a chartered accountant, prepares any material for members of the Committee to ask of witnesses, we are pretty careful that that material is distributed equitably to all members of the Committee.

**The Chairman:** I agree.

**Mr. Huntington:** One of the practices that seems to be happening here is a movement of papers and questions from counsel to yourself and/or perhaps to other members of the Committee, and if that is going on I think all of us should have access to any questions prepared by counsel available to any members. I think that is equitable.

**The Chairman:** It is not only equitable, it happens to be the rule. That is precisely what we follow. I know of no document whatsoever emanating from the Clerk or emanating from our counsel that is not made available immediately to all members of the Committee on an equivalent basis.

**Mr. Huntington:** As long as that is clear, all right.

**The Chairman:** This is not a matter officially for the Committee, but I should perhaps draw to your attention that there are research staffs for the various parliamentary groups on this Committee, and what they do in relationship to that function is their business and not the business of the Committee.

**Mr. Affleck:** May I make a comment?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Affleck:** I would like to confirm what you said. Other than my handwritten notes of the brief, I have not prepared any questions, Mr. Huntington, for anybody. If I had, they would have been circulated. The papers you are talking about, I was given to understand by the Clerk, should be circulated to all members of the Committee. As soon as I receive them, I put them in her hands for translation.

Following your request on Tuesday, I understand that all papers, and we are talking about three, a definition of "markets" in the legal sense, in the economic sense, and another paper on marketing boards, were sent to you.

**Mr. Huntington:** We got one, marketing boards. We did not get the definition of "markets" which is being discussed . . .

**The Chairman:** There was some mechanical breakdown.

**Mr. Affleck:** I gave the instructions, and I regret it.

**The Chairman:** Right. Now that we are finished with the housekeeping, perhaps we will give Mr. Roy Atkinson an opportunity to present his views in relationship to the subject matter of this bill.

**Mr. R. Atkinson (President, National Farmers Union):** Mr. Chairman and members of the committee, this is the National Farmers Union submission to the Standing Committee of the

[Translation]

**Le président:** Oui, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Nous connaissons tous les deux le comité dont le président a comme assistant un secrétaire ou un chercheur. Il s'agit de chercheurs professionnels qui travaillent pour le Comité des comptes publics. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'un comptable agréé, et lorsqu'il prépare des documents pour des membres du Comité qui veulent poser des questions aux témoins, nous veillons à ce que ces documents soient distribués à tous les membres.

**Le président:** C'est exact.

**M. Huntington:** Or, à ce comité, il semble y avoir des documents préparés par notre conseiller juridique et que vous êtes le seul à voir ou d'autres membres du Comité. Si tel est le cas, je pense qu'il serait plus juste si ces documents circulaient parmi tous les membres du Comité.

**Le président:** Ce n'est pas seulement une politique juste, c'est aussi celle que nous respectons. Je ne suis pas au courant d'un seul document préparé par le greffier ou par notre conseiller juridique qui n'est pas mis aussitôt à la disposition de tous les membres du Comité.

**M. Huntington:** Puisque c'est le cas, il n'y a pas de problème.

**Le président:** Puis-je faire remarquer officieusement aux membres du Comité qu'il existe des groupes de chercheurs qui travaillent pour les différents groupes d'étude auxquels les membres de ce comité siègent. Les recherches qu'ils font intéressent les groupes en question et non pas le Comité.

**M. Affleck:** Puis-je faire une observation?

**Le président:** Bien sûr.

**M. Affleck:** Ce que vous dites est exact. Mis à part mes notes écrites à la main, je n'ai pas préparé des questions pour qui que ce soit, monsieur Huntington. Si je l'avais fait, je les aurais fait circuler à tous les membres du Comité. Le greffier m'a laissé entendre que les documents dont vous parlez seront bientôt distribués à tous les membres du Comité. Aussitôt que je reçois un document, je le lui donne pour qu'il soit traduit.

Il était question, mardi, de trois documents, deux sur les définitions judiciaires et économiques du terme «marché» et, le troisième, sur les offices de commercialisation. Comme vous l'avez demandé, on vous les a envoyés.

**M. Huntington:** Nous avons bien reçu celui sur les offices de commercialisation, mais non pas les autres.

**Le président:** Il a dû y avoir des retards.

**M. Affleck:** C'est moi qui les ai envoyés et je m'excuse du retard.

**Le président:** Fort bien. Maintenant que nous avons réglé ces questions internes, nous allons donner à M. Roy Atkinson l'occasion de nous présenter son point de vue sur le bill dont nous sommes saisis.

**M. R. Atkinson (président, Syndicat national des cultivateurs):** Messieurs, voilà le mémoire du Syndicat national des



**[Texte]**

House of Commons on Finance, Trade and Economic Affairs on the subject of Bill C-42, amendments to the Combines Investigation Act, Ottawa, June 9, 1977.

1. The National Farmers Union appreciates the opportunity to appear before your Committee to outline our views on Bill C-42.

2. It is in our view ironic that the Preamble of Bill C-42 undertakes to legislate competition and "the integrity of the marketplace".

3. It represents an admission that the existing marketing system operating under the current economic structure with its large transnational corporation has, in fact, threatened "freedom of economic opportunity and choice" and "the predatory exercise of economic power."

• 1550

**The Chairman:** If I may, just a moment, Mr. Atkinson, I think that you can take for granted that this brief has been distributed and you may not need to be quite so precise in terms of quote and unquote. We have the document before us. Proceed.

**Mr. Atkinson:** Thank you, Mr. Chairman. It is an indication that the concept of a free-market system adhered to in principle by this government does not in practice exist. If it did perform properly, the concept of public regulation as envisaged by the proposed powers to be vested in Bill C-42 would not be necessary. We submit that if the current market economy, as it regulates the pricing of agricultural products, were to apply to all other goods and services, there would be no need for Bill C-42. It is for this reason a matter of major concern evolves around Clauses 4.5 and 4.6 and the proposed regulations on the marketing of farm products. Under Clause 4.5, regulated conduct is stated to mean,

... conduct in respect of which the following conditions are met:

(a) the conduct has been expressly required or authorized by a public agency that is not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons ...

**Mr. Lambert (Edmonton West):** On a point of order.

**The Chairman:** Excuse me, a point of order.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I think we can save Mr. Atkinson quite a lengthy chore of reading. His brief is going to appear in total as an appendix to today's proceedings, and I think we will get more out of being able to discuss it with him rather than have him read it. As far as I have guessed it, he will be 20 minutes reading this and he will find it far more agreeable, I think, to discuss it with us.

**The Chairman:** Mr. Lambert, I raised this point to the witness earlier, as to whether or not he wanted to read it. He seemed to be quite insistent that he would like to read the thing because of its brevity, and I think maybe we best leave it to the witness. I agree with you that it might be more

**[Traduction]**

cultivateurs sur le Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

1. Le Syndicat national des cultivateurs vous remercie de la possibilité qui lui est donnée de comparaître devant votre comité pour faire connaître son opinion sur le Bill C-42.

2. Nous estimons qu'il est ironique que le préambule du Bill C-42 fixe comme objectif la réglementation de la concurrence et «la régularité du marché».

3. C'est admettre que le système de marché actuel opérant dans le cadre de la présente structure économique, avec ses grandes sociétés transnationales, a en fait menacé «la liberté et la libre entreprise» et favorisé «les abus de pouvoir économique».

**Le président:** Monsieur Atkinson, si vous me permettez, vous pouvez tenir pour acquis, je pense, que le mémoire a été distribué et, de ce fait, il ne vous est pas nécessaire de donner autant de précisions en ce qui concerne les citations. Nous avons le document devant nous. Je vous en prie.

**M. Atkinson:** Merci, monsieur le président. Cela indique que le principe du libre marché auquel adhère le gouvernement n'est pas vraiment une réalité. Si le système de la libre entreprise fonctionnait correctement, il ne serait pas nécessaire de prévoir, comme on le fait dans le Bill C-42, la création d'organismes de réglementation. A notre avis, si les prix des biens et services étaient fixés en fonction des principes de l'économie de marché, comme c'est le cas pour ce qui est des prix des produits agricoles, le Bill C-42 n'aurait aucune utilité. C'est pour cette raison que les articles 4.5 et 4.6, ainsi d'ailleurs que les règlements proposés relatifs à la mise en marché des produits agricoles, nous préoccupent tout particulièrement. En vertu de l'article 4.5, l'«activité réglementée» est définie de la façon suivante:

... toute activité répondant aux conditions suivantes:

a) l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes, les catégories de personnes y compris leurs représentants ...

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** J'invoque le Règlement.

**Le président:** Excusez-moi, on invoque le Règlement.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je pense que nous pouvons épargner cette peine à M. Atkinson. Son mémoire sera joint en annexe au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui et je pense qu'il vaudrait mieux l'étudier plutôt que de laisser M. Atkinson nous le dire. Au lieu de continuer ainsi pendant 20 minutes, peut-être préférerait-il en discuter avec nous?

**Le président:** Monsieur Lambert, j'ai déjà demandé au témoin s'il voulait lire le mémoire. Il semblait insister pour le lire, arguant de sa brièveté. Peut-être devrions-nous le laisser décider? Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il vaudrait

[Text]

productive in another way, but I think we could allow the witness to proceed in the manner that he chooses.

**Mr. Atkinson:** Well, Mr. Chairman, if it is the considered view of the Committee that it is in the record as read, I can proceed and deal with the recommendations and then we can discuss it.

**The Chairman:** All right. For your comfort right now I will seek agreement that this submission be appended to the *Minutes and Proceedings* of this afternoon's meeting.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** So it is now part of the record and you may now wish to just underscore verbally the central points that you are concerned about and then we will proceed to questioning.

**Mr. Atkinson:** In summary, we recommend that proper amendment be made to clauses 4.5, 4.6 and related sections which expressly exempt farm products marketed by producer-elected marketing boards from the application of provisions of Bill C-42.

Secondly, we recommend that Bill C-42 be amended to eliminate the opportunity for discrimination by buyers who enjoy near-monopoly situations in the purchase of unregulated farm products of similar quality.

Thirdly, we recommend that Bill C-42 be submitted to the Supreme Court for opinion as to its constitutionality prior to final passage by the House of Commons.

Fourthly, we recommend that action be initiated by this Committee to press for the earlier completion of the report of the Royal Commission on Corporate Concentration with a view towards to considering relevance of its findings in the context of Bill C-42 prior to its passage.

**Mr. Philbrook:** Mr. Chairman, could I just ask Mr. Atkinson to repeat the second point?

**The Chairman:** I think you will find the points on page 6 of the brief, Dr. Philbrook. Proceed, Mr. Atkinson.

**Mr. Atkinson:** I am through.

**The Chairman:** Is that it?

**Mr. Atkinson:** That is it.

**The Chairman:** Thank you very much for your very explicit suggestions in respect of the bill. We will now move to questioning.

• 1555

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, if I may, I would like to have Mr. McCain take the lead and then I would like the first round following that.

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, I believe the witness has stated that there is, in fact, real and, on occasion, serious and detrimental competition in the marketing of agricultural products in general. Is that the proper interpretation—real serious and detrimental on occasions?

[Translation]

peut-être mieux procéder d'une autre façon, mais je pense que nous pouvons laisser le témoin choisir.

**M. Atkinson:** Monsieur le président, si le Comité estime qu'en joignant le mémoire en annexe celui-ci est réputé avoir été lu, je passerai aux recommandations et, ensuite, nous pourrions ouvrir la discussion.

**Le président:** Très bien. Je vais donc tout de suite demander le consentement des membres du Comité pour que le mémoire soit joint en annexe au compte rendu des délibérations de cet après-midi.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le mémoire fait donc maintenant partie du compte rendu. Peut-être voudrez-vous nous signaler les points qui vous préoccupent le plus et, ensuite, nous pourrions passer aux questions?

**M. Atkinson:** En résumé, nous recommandons que l'on modifie les articles 4.5, 4.6 et les articles connexes pour que soient exclus des règlements les produits agricoles actuellement commercialisés par des offices dont les membres sont élus par les producteurs.

Deuxièmement, nous recommandons que le Bill C-42 soit amendé de façon à éliminer la possibilité de fixer des prix de façon discriminatoire à l'endroit des producteurs de produits de qualité semblable, non réglementés.

Troisièmement, nous recommandons que la Cour suprême du Canada se prononce sur le bill avant son adoption finale afin d'éliminer toute ambiguïté quant à sa constitutionnalité.

Quatrièmement, nous recommandons à votre comité de prendre les dispositions nécessaires pour terminer l'étude des conclusions du rapport final de la Commission royale d'enquête sur les coalitions relatives au Bill C-42, avant son adoption.

**M. Philbrook:** Monsieur le président, permettez-moi de demander à M. Atkinson de répéter le deuxième point.

**Le président:** Monsieur Philbrook, vous trouverez toutes les indications aux pages 6 et 7 du mémoire. Monsieur Atkinson, je vous en prie.

**M. Atkinson:** J'en ai terminé.

**Le président:** Vous avez terminé?

**M. Atkinson:** Oui.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup pour les propositions très précises que vous avez formulées à propos du bill. Nous passons maintenant aux questions.

**M. Huntington:** Monsieur le président, si vous le permettez, je préférerais laisser la place à M. McCain et j'interviendrai ensuite.

**M. McCain:** Monsieur le président, le témoin a déclaré, je crois, que la concurrence a des incidences néfastes sur la commercialisation des produits agricoles. Ai-je bien compris ce qu'il a dit, à savoir que, parfois, la concurrence peut avoir des incidences néfastes?



[Texte]

**The Chairman:** Mr. Atkinson?

**Mr. Atkinson:** Very serious and detrimental competition at two levels of the marketing process; at the producer level in gaining access to the market; and at the level of those firms buying and processing, very few buyers in the market, which gave them exceptional leverage over the individual. Therefore, one can judge that in many instances, among the buyers of agricultural products, there is little, no, or only marginal competition between them. In other words it is concentrated marketing power.

**Mr. McCain:** Do you see any protection for the producers against this type of competition, or lack of competition in other instances, under any section of this bill? Would this bill work in reverse form and protect the guy who was being hurt by competition?

**Mr. Atkinson:** Our interpretation of the bill is that if the bill were adopted by Parliament in its current form marketing agencies which producers had attempted to use in order to introduce competition among the buyers would be rendered less than effective—useless, I guess is the proper term.

**Mr. McCain:** So you do not envisage any help for those who are abused by competition, which you say they are, or a lack of competition?

**Mr. Atkinson:** None whatsoever.

**Mr. McCain:** Do you see, on behalf of the farmer, any possible protection available or possible under this act as might be comparable to the protection available, let us say, to a labour organization under the terms of this act? Does the agricultural industry have the same privilege after this act is passed?

**Mr. Atkinson:** Well, as I understand it, organized labour is excluded from the provisions of the act.

**Mr. McCain:** That is my understanding.

**Mr. Atkinson:** The provisions of the act bring agriculture marketing under the act and therefore they are subject to the will of the administrators and the policy under which the act would operate.

**Mr. McCain:** So the power left in one aspect of society is denied another?

**Mr. Atkinson:** That is correct.

**Mr. McCain:** It is free to one and you think it is denied the other.

**Mr. Atkinson:** I do not think it is denied; I know it is denied.

**Mr. McCain:** All right, that is fine. That is a better way to put it. I believe—and I am sorry I cannot find the exact quote the second I want it—you have said in your presentation that the worst that should happen to marketing agencies in agriculture is that they become regulated agencies and that, while this is not acceptable to you in philosophy—that is somewhere in the first 3 or 4 pages and, I am sorry, I did not underline it and I have lost it . . .

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Atkinson.

**M. Atkinson:** C'est exact, la concurrence peut avoir des incidences néfastes à deux niveaux du processus de commercialisation, d'une part au niveau du producteur, en ce qui concerne l'accès au marché, et d'autre part, au niveau des sociétés qui achètent les produits agricoles. En effet, dans ce cas, le nombre des acheteurs est très limité, ce qui leur donne des pouvoirs énormes sur les consommateurs. Ainsi, dans bien des cas, on ne peut pratiquement pas dire qu'il y a concurrence entre les acheteurs de produits agricoles. Autrement dit, les pouvoirs sont concentrés.

**M. McCain:** A votre avis, est-ce que le bill assure la protection des producteurs contre ce genre de concurrence ou ce manque de concurrence, dans certains cas? Est-ce que le bill pourrait avoir des effets inverses, c'est-à-dire, est-ce qu'il permettrait de protéger celui qui pâtit de la concurrence?

**M. Atkinson:** A notre avis, si le Parlement adoptait le bill sous sa forme actuelle, les offices de commercialisation que les producteurs ont établis pour faire régner une certaine forme de concurrence entre les acheteurs verraient leur efficacité considérablement réduite; ils seraient presque inutiles; je pense que c'est d'ailleurs là le mot qui convient.

**M. McCain:** Est-ce que vous n'envisagez aucune forme d'aide pour ceux qui pâtissent de la concurrence ou d'un manque de concurrence?

**M. Atkinson:** Aucune.

**M. McCain:** Pensez-vous qu'aux termes de cette loi, les producteurs agricoles soient protégés de la même façon que, disons, les syndicats? Pensez-vous que le secteur de l'agriculture jouira des mêmes privilèges que les autres, une fois que le bill aura été adopté?

**M. Atkinson:** Si j'ai bien compris, les syndicats ne sont pas visés par la loi.

**M. McCain:** C'est aussi ce que je comprends.

**M. Atkinson:** La commercialisation des produits agricoles tombe sous le coup de la loi et, de ce fait, elle est assujettie à la volonté des administrateurs et aux règlements régissant l'application de la loi.

**M. McCain:** Ainsi, on donne aux uns les pouvoirs que l'on refuse aux autres.

**M. Atkinson:** C'est exact.

**M. McCain:** On permet aux uns de faire ce que, selon vous, on interdit aux autres.

**M. Atkinson:** Non, ce n'est pas selon moi; je suis convaincu que c'est là la vérité.

**M. McCain:** Très bien. Voilà qui est mieux exprimé. Vous avez dit, je crois, dans le cadre de votre déclaration d'ouverture, et je regrette de ne pas pouvoir trouver la citation exacte, que le pire qui puisse arriver à un office de commercialisation de produits agricoles c'est de tomber sous le coup de mesures de réglementation et, bien que vous n'acceptiez pas en principe . . . Cela se trouve dans les trois ou quatre premières

[Text]

**Mr. Atkinson:** Well, our interpretation is that marketing boards are in fact regulated agencies inasmuch as they come under either the farm marketing councils of the provinces or federal farm marketing, and their every act is subject to ratification by those regulatory bodies.

**Mr. McCain:** Of the province?

**Mr. Atkinson:** Of the province . . .

**Mr. McCain:** Or federal government?

**Mr. Atkinson:** . . . or the federal government.

**Mr. McCain:** Fine. Depending on which aegis they may be incorporated under.

**Mr. Atkinson:** Correct.

**Mr. McCain:** Well, this then interferes with that supervision inasmuch as it puts another department of government in control of an item already regulated by another department of government.

• 1600

**Mr. Atkinson:** That is correct.

**Mr. McCain:** You are prepared to accept the regulation as it exists but you do not want a second authority imposed upon that regulatory body?

**Mr. Atkinson:** We view the proposal for another level of agency over the agricultural marketing aspect as detrimental to the probability of introducing competition between the buyers of agricultural products. Do you understand what I am saying?

**Mr. McCain:** I think you had better give it another shot. I do not think I have grasped exactly what you want to say.

**Mr. Atkinson:** In the buying of agricultural products in any sector there are very few firms, but there are very many sellers. The objective of a marketing agency whether it is a producer marketing agency or a commission, a public agency, is to act as a counter vailing power in the market in order to encourage the buyers to pay a more equitable value for the goods they are pursuing at the farm level, or to remove the inequity in price paid to the producer on similar quality products which exist in unregulated areas of marketing.

**Mr. McCain:** By unregulated, you really mean unorganized, do not you?

**Mr. Atkinson:** Unorganized beef is an example.

**Mr. Affleck:** I would not suggest beef was unorganized, because as I understand it, in Manitoba recently the beef producers turned down a suggestion that they form a marketing board.

**Mr. McCain:** I do not think that puts his statement in error. I do not wish to argue with you. I think beef is a free marketing situation over which organized agriculture exerts no influence whatsoever.

**Mr. Affleck:** No marketing board.

[Translation]

pages, je suis désolé, je n'ai pas souligné le passage, je l'ai perdu . . .

**M. Atkinson:** Nous estimons qu'en fait, les offices de commercialisation sont réglementés étant donné qu'ils relèvent de conseils de commercialisation provinciaux ou fédéraux qui doivent ratifier leurs statuts.

**M. McCain:** Des conseils provinciaux?

**M. Atkinson:** Des provinces . . .

**M. McCain:** Ou des conseils fédéraux?

**M. Atkinson:** . . . ou du gouvernement fédéral.

**M. McCain:** Très bien. Cela dépend des lois en vertu desquelles ils ont été constitués.

**M. Atkinson:** C'est exact.

**M. McCain:** Il y a donc là des problèmes d'interférence étant donné qu'un ministère doit surveiller des organismes qui sont déjà réglementés par un autre ministère.

**M. Atkinson:** C'est exact.

**M. McCain:** Vous acceptez la réglementation actuelle mais ne voulez pas que vienne s'y superposer un autre niveau?

**M. Atkinson:** Nous estimons qu'un autre type d'organisme qui viendrait réglementer la commercialisation des produits agricoles entraverait la concurrence entre les acheteurs. Vous comprenez ce que je veux dire?

**M. McCain:** Je crois que vous feriez mieux de répéter. Je ne pense pas avoir saisi exactement ce que vous dites.

**M. Atkinson:** Quand on achète des produits agricoles, dans n'importe quel secteur, il y a très peu de sociétés mais beaucoup de vendeurs. L'objectif d'un organisme de commercialisation, qu'il s'agisse d'un groupe de producteurs, d'une commission, ou d'un organisme public, est d'équilibrer les forces du marché pour encourager les acheteurs à payer les produits agricoles à des taux plus justes, ou, de d'uniformiser les prix payés aux producteurs pour des produits de qualité similaire lorsque la commercialisation n'est pas réglementée.

**M. McCain:** Quand vous dites pas réglementée, vous voulez en fait dire pas organisée?

**M. Atkinson:** Le bœuf, par exemple.

**M. Affleck:** Je ne dirais pas que la commercialisation du bœuf n'est pas organisée car, si je ne m'abuse, au Manitoba, les producteurs de bœuf ont récemment refusé de se constituer en office de commercialisation.

**M. McCain:** Je ne pense pas que cela contredise notre témoin. Je préférerais ne pas en discuter. Je crois que le marché du bœuf est libre et que les différents organismes agricoles n'exercent aucune influence dessus.

**M. Affleck:** Pas les offices de commercialisation.



[Texte]

**Mr. McCain:** They do try in organized agriculture perhaps to direct the product to the areas which they think it will bring in the best return but they have no real control over marketing with this act?

**The Chairman:** Proceed, Mr. McCain.

**Mr. McCain:** Would you agree that we could take, for instance, the egg marketing board as a national and well known example of a board which might come into problems with this act? Would that be a fair example to take?

**Mr. Atkinson:** Our interpretation of the act is that is precisely the case. CEMA would be subject to the proposed marketing act and subsequent institutional arrangements, rules and regulations.

**Mr. McCain:** Then, Mr. Chairman, might I ask the staff of the Department of Consumer Affairs under what terms and conditions would they anticipate that they might take action in respect to CEMA or any other one? We will just use CEMA as a classic and only example in this question. Under what terms and conditions would you anticipate you might take action or you might be forced to take action in respect to CEMA as it presently operates, as the intention of this bill would indicate?

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

**Mr. Robert J. Bertrand (Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research):** Mr. Chairman, on the occasion of the opening of these hearings, the question of regulations in the agricultural sector was debated to a very considerable extent and the lawyer representing the marketing council and your legal counsel came to the conclusion that although CEMA by some definitions, might be considered as regulating the activity, if you look at it from a strictly legal point of view, CEMA does not reach any decision that is not subject to a regulating authority like the Farm Products Marketing Council. Therefore, CEMA as such would not be subject to the Combines Investigation Act or the Combines Investigation Bill.

• (1605)

**Mr. McCain:** That is not so spelled out in the bill though; that is merely an opinion. It would seem to me to be contradicted by the conversations carried on this morning with the IATA organization, in which there is a regulatory capability. Whether in practice or not is a matter of argument this morning; but there is, nevertheless, a capability to supervise.

You argued this morning that because of the lack of exercise of that regulatory capability, you might take action in the airplane industry and its fares. What is there to assure Mr. Atkinson and other farm groups that you might not at some point in time under the generalities of this act—and it is general—not choose, by virtue of pressure, let us say, from the consumer association, to take comparable action in the case of CEMA?

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** When the witness from the Canadian Federation of Agriculture was here giving its interpretation on the

[Traduction]

**M. McCain:** Peut-être que lorsque l'agriculture est organisée, on essaie de diriger les produits vers les régions où l'on peut espérer les meilleures recettes mais il n'y a pas véritablement de contrôle de la commercialisation du bœuf.

**Le président:** Continuez, monsieur McCain.

**M. McCain:** Pensez-vous que l'Office de commercialisation des œufs soit un bon exemple d'organisme national que cette loi pourrait gêner? Est-ce un bon exemple?

**M. Atkinson:** Oui, c'est exactement ainsi que nous interprétons la loi. L'OCCO serait touché par le projet de loi sur la commercialisation et par les dispositions, règlements et textes réglementaires qui en découleraient.

**M. McCain:** Maintenant, les fonctionnaires du ministère de la Consommation pourraient-ils me dire dans quelles conditions ils pensent pouvoir prendre des mesures visant l'OCCO ou tout autre office du genre? Tenons-nous-en à l'exemple de l'OCCO. Dans quelles conditions prévoyez-vous pouvoir prendre des mesures ou être contraints de le faire, étant donné ce qu'est actuellement l'OCCO?

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Robert J. Bertrand (sous-ministre adjoint, Politique de la concurrence et directeur des enquêtes et de la recherche):** Monsieur le président, au début de ces réunions, on a considérablement débattu de la question des règlements dans le secteur agricole. Or, l'avocat représentant le conseil de commercialisation ainsi que notre propre conseiller juridique ont conclu que bien qu'on puisse considérer qu'à certains égards, l'OCCO régleme des activités commerciales, du point de vue strictement légal, cet office ne prend aucune décision qui ne soit soumise à l'approbation d'une autorité supérieure comme le Conseil de commercialisation des produits de ferme. Aussi, l'OCCO ne serait pas, en tant que tel, soumis aux dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ni à celles du projet de loi actuel.

**M. McCain:** Ce n'est toutefois pas expliqué dans le projet de loi; c'est simplement une opinion. Ce n'est pas non plus ce qui est ressorti des conversations de ce matin avec l'Association de transport aérien international où il existe une capacité de réglementation. De toute façon, il y a possibilité de supervision.

Vous avez déclaré, ce matin, que puisqu'on n'exerçait pas ce pouvoir de réglementation, vous pourriez prendre des mesures visant les compagnies aériennes et leurs tarifs. Qu'y a-t-il pour assurer à M. Atkinson et d'autres groupes agricoles que vous ne pourrez pas, en vertu d'un projet de loi aussi vague, choisir, suite, par exemple, à des pressions de l'Association des consommateurs, de prendre des mesures semblables vis-à-vis de l'OCCO?

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** Lorsque le témoin de la Fédération canadienne de l'agriculture a donné son interprétation de fonction-

[Text]

way the National Farm Products Marketing Council operates; we were given to understand that this council is really supervising what the marketing boards are doing. I cannot take my information other than how I have received it from those witnesses. Now on that basis, they would be regulated exactly as the witness this morning said; the arrangement among airlines could be the counterpart of the marketing board. They are subject to regulations by CTC; and the counterpart would be the marketing council.

**Mr. McCain:** Might I direct a question, Mr. Chairman, to the Committee solicitor?

**The Chairman:** Yes, of course.

**Mr. McCain:** Oh, counsel; excuse me.

**The Chairman:** It is all right. Mr. Affleck, in either case.

**Mr. McCain:** Would you agree that under the act as written there would be plenty of room for reconsideration of the position outlined by Mr. Bertrand, and subject to pressure, the administrators of this act might very well find reason to investigate the marketing procedures and practices of CEMA if they so choose?

**Mr. Affleck:** With regard to CEMA, as far as I am concerned it is clear that CEMA is not caught by the act—no activity of the Canadian Egg Marketing Agency, as I understand it. First of all, there is a specific exemption for any agreements or arrangements made by CEMA and anybody else with regard to the production or marketing of a regulated product under that act. So those agreements and arrangements are exempt by the Farm Products Marketing Agencies Act themselves. Then as I understand it, any arrangements that CEMA made, from the evidence of the solicitor for the Canadian Federation of Agriculture, are supervised by the Farm Products Marketing Council, and therefore CEMA would fall into the proposed exemption section.

If I might, Mr. McCain, I think the problem that really exists here is that if you came to me today as a member of a marketing board in the Province of New Brunswick and told me that you, along with your confreres on the board, were setting prices by agreement, I would be concerned, regardless of Bill C-42, whether you would not be subject to a civil action under that act. What this proposed section is trying to do—And I say trying to do—is to give an exemption to marketing boards that are in fact controlled or supervised in some way if they are producer-elected marketing boards.

**Mr. McCain:** So in your opinion the marketing board structure is exempt or is intended to be exempt.

**Mr. Affleck:** CEMA was the example you used, and I would say it is exempt. I do not think a producer-elected marketing board in the Province of New Brunswick is exempt unless it is being actively supervised by a marketing council or a marketing board in the Province of New Brunswick. The structure usually is that there is an act, there is an over-all marketing board, and out of that board run producer boards—honey, eggs, whatever it might be. Those boards on the bottom tier are producer-elected. If in fact they are actively supervised,

[Translation]

nement du Conseil national de commercialisation des produits de ferme, il nous a expliqué qu'en fait ce conseil supervisait les activités des offices de commercialisation. Les renseignements que j'ai sont ceux fournis par ces témoins. En ce sens, ce serait exactement la même règle que celle qui a été décrite, ce matin; les accords entre compagnies aériennes pourraient être la contrepartie de l'office de commercialisation. Elles relèvent de la CTC et la contrepartie serait le conseil de commercialisation.

**Mr. McCain:** Puis-je poser une question à l'avocat du comité, monsieur le président?

**Le président:** Oui, bien sûr.

**Mr. McCain:** Excusez-moi, à notre conseiller juridique.

**Le président:** Cela ne fait rien. De toute façon, c'est M. Affleck.

**Mr. McCain:** Convenez-vous que le projet de loi, ainsi rédigé, permettrait de revoir ce dont parlait M. Bertrand et que, soumis à des pressions, les responsables de l'application de la loi trouvent, au besoin, prétexte à faire enquête sur les procédures et pratiques de commercialisation de l'OCCO?

**M. Affleck:** Pour moi, l'OCCO n'est absolument pas touché par la loi, ni aucune des activités de l'Office canadien de commercialisation des œufs. Tout d'abord, il y a une exemption précise pour tout accord ou entente passés entre l'OCCO et quiconque quant à la production ou à la commercialisation d'un produit réglementé aux termes de la loi. Aussi, ces accords et ententes sont-ils exemptés de Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. Donc, si je ne me trompe, toute entente passée avec l'OCCO, du moins si j'en crois le témoignage de l'avocat de la Fédération canadienne de l'agriculture, est supervisée par le conseil de commercialisation des produits de ferme, si bien que l'OCCO serait visé par l'article sur les exemptions.

D'autre part, monsieur McCain, je pense que le problème est, en fait, que si vous veniez aujourd'hui me dire que vous représentez l'Office de commercialisation du Nouveau-Brunswick et que vous fixez les prix après négociations, je me demanderais, malgré le Bill C-42, si vous n'êtes pas passible d'une instance en justice aux termes de la loi. L'article proposé tente en effet d'exempter les offices de commercialisation qui sont en fait contrôlés ou supervisés d'une façon d'une autre s'ils sont élus par les producteurs.

**Mr. McCain:** Donc, à votre avis, tout office de commercialisation doit être exempté.

**M. Affleck:** Vous avez pris l'exemple de l'OCCO et cet office est, à mon avis, exempté. Je ne pense pas qu'un office de commercialisation élu par les producteurs au Nouveau-Brunswick soit exempté s'il n'est pas activement supervisé par un conseil de commercialisation ou un autre organisme du Nouveau-Brunswick. En général, une loi régit ces offices élus par des producteurs pour la commercialisation du miel, des œufs, que sais-je? Ces offices, au niveau inférieur, sont élus par les producteurs. Si ces offices font l'objet d'une surveillance conti-



*[Texte]*

even though they are elected by producers and are carrying out the objectives of the act that set them up, then they probably will be exempt, and I say probably because of paragraph (c) of the definition which says that this act will not apply if they are carrying out their primary regulatory objectives. But presuming one of the objectives of the proposed act was to set prices or establish prices and, in fact, they were being supervised, there would be no difficulty under it. I say to you, however, that today without this objective, I think there is a question under the bill.

• 1610

**An hon. Member:** As it exists today?

**Mr. McCain:** If there is proper provincial supervision, there is no worry, if there is proper federal supervision, there is no worry.

**Mr. Affleck:** That is right.

**Mr. McCain:** Virtually all boards are to some degree supervised by the provincial authority or the Agricultural Products Marketing Act or whatever it may be, by government representation or departmental representation on boards, in most instances or their supervisory opportunity over those boards.

**The Chairman:** Mr. Atkinson, I think, I would like to make a comment in view of all this interesting discussion that has taken place. I would rather you did not formulate it as a question. My Clerk is giving me great difficulty with some technicalities here. Just make the point that you wish to make and I will redirect if I feel it needs to be elaborated upon.

**Mr. Atkinson:** It is our interpretation of the bill as it is written that the provincial marketing councils and the National Farm Products Marketing Council would come under the purview of the proposed act, their actions or lack of action would be subject to that act.

**The Chairman:** I wonder if I can raise a question of clarification here. Are you dealing directly with the points that have been made or are you in fact wondering about another proposed section that empowers the Competition Policy Advocate to appear before the boards to make representations and things of that nature? Just which area are you concerned about?

**Mr. Atkinson:** This particular area that we are discussing; now then there is a proposed section that deals with the Advocate appearing before it and making representations.

**The Chairman:** Mr. Bertrand, do you want to make a comment on that and then will move on to our next questioner without tying this thing up too much?

**Mr. Bertrand:** No, Mr. Chairman, I do not think so. We have sufficiently discussed the point in the previous meeting and in this one.

**The Chairman:** No comment? Thank you very much.  
Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Atkinson, M. Affleck a mentionné tout à l'heure que les éleveurs de bétail du Manitoba semblent avoir pris la

*[Traduction]*

nue, même si les membres sont élus par les producteurs et qu'il s'agit de réaliser les objectifs précisés dans la loi habilitante, ils seront sans doute exemptés; je dis sans doute parce que l'alinéa c) de la définition dit que cette loi ne s'applique pas dans les cas où les offices s'efforcent de réaliser leurs principaux objectifs de réglementation. En supposant que l'un des buts fixés par la loi habilitante était l'établissement des prix, et qu'il s'agissait d'un organisme contrôlés, ce projet de loi ne causerait aucune difficulté. Mais si un tel objectif n'était pas précisé, certains problèmes pourraient se poser.

**Une voix:** Vous parlez du texte actuel du projet de loi?

**M. McCain:** S'il existe une surveillance fédérale ou provinciale adéquate, il n'y a aucune raison de s'inquiéter.

**M. Affleck:** C'est exact.

**M. McCain:** Presque tous les offices font l'objet d'une surveillance plus ou moins grande de la part de l'autorité provinciale ou par le biais d'une représentation gouvernementale au sein des offices, aux termes de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles.

**Le président:** Je crois que M. Atkinson a une observation à faire, suite à votre discussion intéressante. Je préférerais que vous ne formuliez pas votre remarque comme question. Le greffier tient à ce que l'on respecte les règles de la procédure. Veuillez faire votre observation et je vais demander des commentaires, s'il y a lieu.

**M. Atkinson:** D'après notre interprétation du projet de loi, les conseils provinciaux de commercialisation et le conseil national de commercialisation des produits agricoles relèveraient de la nouvelle loi; leurs actions ou leurs omissions tomberaient sous le coup de ce projet de loi.

**Le président:** J'aimerais vous demander une précision. Faites-vous allusion au point dont nous avons déjà parlé ou pensez-vous à l'article qui donne à l'administrateur de la politique de la concurrence de comparaître devant les offices pour faire des réclamations, etc.? De quoi parlez-vous exactement?

**M. Atkinson:** Nous pensons à l'article qui donnerait à l'administrateur le droit de faire des instances auprès des offices.

**Le président:** Monsieur Bertrand, avez-vous une observation à faire? Sinon, nous donnerons la parole au prochain orateur.

**M. Bertrand:** Non, monsieur le président. Nous avons déjà à ce sujet consacré suffisamment de temps à ce sujet lors de séances antérieures et pendant celle-ci également.

**Le président:** Merci.

Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Atkinson, Mr. Affleck mentioned a while ago that the Manitoba Cattlemen's Association seemed to have decided

## [Text]

décision de s'opposer à la création d'un office de commercialisation pour le bétail. D'après votre expérience, à quoi peut-on attribuer un tel refus? Si un tel office n'existe pas, peut-être y aurait-il lieu de créer une autre commission pour faire la réglementation?

**The Chairman:** Mr. Atkinson.

**Mr. Atkinson:** Two questions have been put by Mr. Clermont. What happens in the absence of a marketing agency to bring order to the market? It would appear some other agency is required. The answer to the last question is, yes.

In answer to the first question, the proposal that producers were invited to vote on and express their opinion on, was really a totally inadequate proposal in that the resulting marketing mechanism only applied to those cattle from those farmers who wished to market them through the marketing agency on a railed-grade and dressed-weight basis.

Farmers, being people of common sense with some good deal of wisdom and understanding of the current marketing system, viewed that proposal as being totally inadequate and rather than frustrate themselves by accepting a totally inadequate proposal, rejected it in great numbers. I am not suggesting that were not those who opposed it, obviously there were, but many people who support orderly marketing also voted no in the process, on the understanding that it was totally inadequate.

• 1615

**M. Clermont:** Merci, monsieur. Monsieur le président, monsieur Atkinson, dans le mémoire du Syndicat national des cultivateurs, page 1, version française, au n° 5, je lis ceci:

Nous soumettons que si l'économie du marché actuel en ce qu'elle réglemente la fixation des prix des produits agricoles s'appliquait de la même façon à tous les autres produits et services, le bill C-42 n'aurait pas de raison d'être.

Est-ce que, par une telle affirmation, monsieur Atkinson, le Syndicat laisse entendre que le gouvernement devrait créer des organismes pour fixer tous les prix des produits, des produits agricoles ou des produits manufacturés?

**The Chairman:** Mr. Atkinson.

**Mr. Atkinson:** What we mean, Mr. Clermont, is that the farmer is the last remnant of the private entrepreneur, free enterpriser, who in the areas of marketing of agricultural products that had no organized marketing system, that they are competing freely with one another and the effect of that is to present products at the lowest possible cost to the buyer, whereas on the industrial side it becomes very clear that with the concentration of buying power and the reduction of the number of firms purchasing agricultural products or supplying inputs into agriculture, we are, in fact, operating in a highly administrative market-sharing and pricing system. We are not as naive as to think that is going to change. We understand the nature of things. So, in the absence of a perfect market, because of the differences of marketing power or the various parts of the total market system, it would be our view that a

## [Translation]

against the setting up of a marketing board for beef. Judging from your experience, how can such a refusal be explained? If there is no such board, then it might be necessary to set up another organization in charge of regulatory activity.

**Le président:** Monsieur Atkinson.

**M. Atkinson:** M. Clermont a posé deux questions. D'abord, comment peut-on imposer l'ordre dans le marché sans avoir recours à l'office de commercialisation? Il semblerait qu'un autre organisme serait nécessaire. Je suis d'accord avec vous là-dessus.

Pour ce qui est de votre première question, savoir que les producteurs ont été invités à se prononcer, c'était tout à fait insuffisant puisqu'on prévoyait un mécanisme de commercialisation du produit en fonction du classement de bétail abattu et du poids du bœuf paré.

Les cultivateurs, ayant beaucoup de bon sens et une compréhension du système actuel de commercialisation, considéraient que cette proposition était tout à fait défectueuse et, plutôt que d'accepter les frustrations d'un système aussi imparfait, ils l'ont rejeté par une grande majorité. Évidemment il y avait des producteurs qui s'opposaient au principe même, mais il y a des éleveurs, favorables à une mise en marché bien réglementée, qui ont voté contre cette proposition puisqu'elle était tout à fait insuffisante.

**Mr. Clermont:** Thank you, sir. Mr. Chairman, Mr. Atkinson, in the fifth paragraph of the submission presented by the National Farmers' Union, you say:

We submit that if the current market economy as it regulates the pricing of agricultural products were to apply to all other groups and services, there would be no need for Bill C-42.

Does this mean that the National Farmers' Union is of the opinion that the government should set up agencies to establish the price of all products, whether they be manufactured or agricultural?

**Le président:** Monsieur Atkinson.

**M. Atkinson:** Ce que nous voulions signaler, monsieur Clermont, c'est que le cultivateur est le dernier modèle de l'entrepreneur classique du système de la libre entreprise dans ces domaines où il n'existe pas de structure de commercialisation organisée. L'effet de cette concurrence libre est d'offrir des produits aux prix les plus bas possible pour l'acheteur. D'autre part, étant donné la concentration du pouvoir d'achat et le nombre réduit de firmes qui achètent des produits agricoles ou qui fournissent des facteurs de production agricole, nous nous retrouvons quand même dans un système fort structuré de partage des marchés et de l'établissement des prix. Nous ne sommes pas assez naïfs pour croire que ce système va changer. Nous comprenons la nature des choses. En l'absence d'un marché parfait et compte tenu des différentes capacités de commercialisation des divers secteurs de la structure totale,



[Texte]

good deal more public intervention has to take place, and prices for agricultural products ought to be fixed through negotiations between the farmers and the public, through commissions or public marketing agencies.

Given the current situation and the fact that we do have producer-elected marketing boards that come under the jurisdiction of provincial and federal regulatory bodies, the marketing councils, which is a marginal improvement, we are not prepared to propose that they should come under a super body with the criteria that is being proposed to judge competition, as incorporated in this bill, as we interpret it.

**M. Clermont:** Monsieur le président, monsieur Atkinson, au paragraphe 9, page 2, vous employez l'expression "organisme public de réglementation". Est-ce que vous pourriez expliquer ce que vous entendez par ce concept "d'organisme public de réglementation"?

**Mr. Atkinson:** We take as examples of public appointed marketing commissions, if you will, the Canadian Wheat Board, which is a marketing mechanism for grain and I suppose, although they are not clearly identical in terms of function, the Canadian Dairy Commission. In some of the provinces you have provincial marketing commissions. For example, you have a Saskatchewan Hog Marketing Commission. In other provinces you have milk control boards or milk commissions, Prince Edward Island, for example. We rather view these as proper instruments to take care of the legitimate public interest and, at the same time, intervene to give more equity to the producers of those agricultural products in the marketplace.

• 1620

May I make two more points? In that process, responsibility and accountability are fixed, (a) upon the producers, and (b) upon the government through the agency of those various jurisdictions in terms of what policy is appropriate under the circumstances.

**M. Clermont:** Monsieur le président, monsieur Atkinson, est-ce que le Syndicat national des cultivateurs verrait une différence entre un office de supervision et un office de réglementation?

**Mr. Atkinson:** May I ask for clarification? Are you asking whether we view the provincial marketing councils as regulatory or supervisory?

**M. Clermont:** Verriez-vous une différence entre un organisme qui serait chargé de surveiller l'application d'une loi et un autre organisme qui émettrait des règlements?

**Mr. Atkinson:** Our view would be that if you attempted to distinguish in that context between "supervisory" and "regulatory" the resulting process would become an impossible one, therefore we do not differentiate in that context between "regulatory" and "supervisory".

**M. Clermont:** A la page 5, toujours dans le texte français, vous dites que l'article 34 qui porte sur la discrimination en

[Traduction]

nous estimons qu'il doit y avoir beaucoup plus d'intervention gouvernementale et que les prix de produits agricoles doivent être fixés par des négociations entre les cultivateurs et le public par le biais d'organismes de commercialisation.

Étant donné la situation actuelle et le fait que nous avons déjà des offices de commercialisation dont les membres sont élus par les producteurs et qui relèvent d'agences de réglementation fédérales ou provinciales, c'est-à-dire les conseils de commercialisation, nous ne sommes pas prêts à proposer la création d'une super-agence qui coiffe tout, ce qui semble être l'intention des critères proposés dans le projet de loi pour juger de la concurrence.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, Mr. Atkinson, on page 2, paragraph 9 of your text, you refer to "publicly appointed marketing commissions". Could you explain to us what exactly you mean by this term?

**M. Atkinson:** Nous prenons comme exemple d'un organisme public de réglementation, la Commission canadienne du blé, qui est une agence de mise en marché du blé. La Commission canadienne du lait joue un rôle analogue. Certaines provinces ont des commissions provinciales de commercialisation. En Saskatchewan, il existe une commission de commercialisation du porc. D'autres provinces, comme l'Île-du-Prince-Édouard, ont des commissions laitières. Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'instruments destinés à protéger l'intérêt légitime du public et, en même temps, permettre une intervention susceptible d'accorder plus de justice sur le marché aux producteurs des denrées agricoles.

Permettez-moi deux autres observations. Nous estimons que tout le système attribue une responsabilité aux producteurs et au gouvernement pour déterminer quelle politique est approuvée en fonction des circonstances.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, Mr. Atkinson, does the National Farmers Union see a distinction between a supervisory board and a regulatory board?

**M. Atkinson:** Puis-je demander une précision? Vous nous demandez si nous considérons les conseils provinciaux de commercialisation comme des offices de supervision ou de réglementation?

**Mr. Clermont:** Do you see any difference between an organization which is in charge of supervising the application of a law and another organization which establishes regulations?

**M. Atkinson:** A notre avis, si l'on voulait distinguer, dans ce contexte, entre le rôle de surveillance et le rôle de réglementation, le processus deviendrait impossible. Pour cette raison, nous n'établissons pas de distinction.

**Mr. Clermont:** On page 5 of your statement, you say that Section 34 dealing with price discrimination does not deal with

[Text]

matière de prix ne s'étend pas à la situation que l'on retrouve lorsqu'un acheteur profite de son monopole pour payer arbitrairement un prix d'achat plus élevé à un producteur au détriment d'un autre. Monsieur Atkinson, êtes-vous familier avec l'article 33 sur le monopole qui prévoit des mesures contre la discrimination en matière de prix au détriment de certains producteurs?

**Mr. Atkinson:** I am not certain in that context how it applies to the buyers of agricultural products. I understand how it applies to the sellers of commodities but I am not sure how it applies to the buyers of agricultural products.

**M. Clermont:** Monsieur le président, est-ce que M. Bertrand ou M. Affleck pourrait expliquer aux membres du Comité l'article 33 sur le monopole? Est-ce que cela s'appliquerait dans le cas que j'ai mentionné, monsieur Bertrand?

**The Chairman:** Yes, and following that we will then proceed to Mr. Huntington after the response.

Proceed, Mr. De Melto.

**Mr. De Melto:** I think really what has been introduced here is the distinction between the price discrimination section which you had raised in your brief and Section 33 which is the Criminal Monopoly Section of the act. And, of course, there is also the Civil Monopolization Section. It seems to me that, in the circumstances that you have described here of a firm in a monopoly position as a buyer, that a monopoly section could deal with abuses of the type you are talking about without having an explicit section on price discrimination. In other words, if that sort of situation exists and it is being practised by, say, a meat packer in a monopoly position, that the monopoly section could be applied and he could be ordered to cease that practice.

**The Chairman:** Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** I agree with that comment, Mr. Chairman. The only thing I would say is I would think it would be a very unusual situation in which a monopolist would discriminate between his suppliers. If he did that for very long, one of his suppliers would disappear—the one that he was adversely discriminating against—and we would have two monopolists, the monopolist supplier and the monopolist buyer. And then, very quickly, the power would be evened out. One would be able to deal with the other one very effectively.

• 1625

**The Chairman:** Thank you very much. Would you like to make a comment? Mr. Atkinson.

**Mr. Atkinson:** It seems to me, in the context that the question was asked about the discriminatory factors in terms of the producers from whom the monopolist is purchasing, that there are a great many producers and that in fact is what has been happening. They are being rubbed out very rapidly. If I understand Mr. Affleck's interpretation correctly, there is a difference between the nature of business firms and a multiplicity of individual entrepreneurs, and therefore I am wondering whether the effect of the legislation in practice would protect the entrepreneur from the monopolist.

[Translation]

the kind of discrimination which takes place where a buyer enjoys a monopoly situation and arbitrarily pays a higher purchase price to one producer at the expense of another. Mr. Atkinson, are you familiar with Section 33 dealing with monopolies and setting forth measures against price discrimination to the detriment of some producers?

**M. Atkinson:** Je ne suis pas sûr de la façon dont cet article s'applique aux acheteurs de produits agricoles. Je comprends comment il s'applique aux vendeurs de denrées mais pas aux acheteurs.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, could Mr. Bertrand or Mr. Affleck explain to the members of this Committee Section 33 relating to monopolies? Would it apply in the case which I mentioned, Mr. Bertrand?

**Le président:** Oui, après la réponse à cette question, nous donnerons la parole à M. Huntington.

Monsieur De Melto.

**M. De Melto:** Je crois qu'il s'agit ici d'une distinction entre l'article concernant les prix discriminatoires et l'article 33 qui traite des cas où le monopole illégal devient une infraction criminelle. Il existe également une partie où les infractions à la disposition concernant les monopoles sont traités au civil. Dans la situation que vous avez décrite, où un acheteur profite d'un monopole, il me semble que la disposition ayant trait au monopole s'appliquerait à ce genre d'abus sans qu'il soit nécessaire d'avoir une mention précise des prix discriminatoires. Autrement dit, si ce genre de situation existe dans le cas d'une maison de salaison, la disposition concernant le monopole pourrait s'appliquer et l'on pourrait mettre fin à la pratique.

**Le président:** Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Je suis d'accord avec cette observation, monsieur le président. Je crois qu'il serait très insolite qu'un monopolisateur discrimine entre ses fournisseurs. Appliquer cette pratique pendant longtemps causerait la disparition d'un fournisseur, de sorte que l'acheteur détenant le monopole se trouverait face à un fournisseur détenant également un monopole. Le pouvoir serait ainsi équilibré.

**Le président:** Merci beaucoup. Voulez-vous dire quelque chose? Monsieur Atkinson.

**M. Atkinson:** Il me semble que la question telle que posée portait sur les facteurs discriminatoires pour les producteurs qui vendent à un monopole. Or, il y a énormément de producteurs et c'est en fait ce qui s'est passé. Ils sont très rapidement remplacés. Si j'ai bien compris l'interprétation de M. Affleck, il existe une différence entre les sociétés commerciales et une multiplicité d'entrepreneurs individuels, si bien que je me demande si l'effet du projet de loi protégera vraiment l'entrepreneur des monopoles.



[Texte]

**The Chairman:** I think Mr. De Melto has indicated that in his view these new provisions would allow that kind of case to be reviewed and possibly dealt with more explicitly.

**Mr. Affleck:** I agree with that, Mr. Atkinson.

**The Chairman:** Agree with what?

**Mr. Affleck:** With what Mr. De Melto says. If that in fact is happening, proposed Section 33 could be invoked to prevent it.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Atkinson, I note that you refer here to the Anti-Inflation Board, which the legislators originally intimated would not affect the producers at the farm gate, and then you mention that there were subsequent meetings, provincial and federal, and farm producers then found certain categories coming under AIB guidelines. Are you billing this as a basis for the importance of clarity of meaning and interpretation in Bill C-42? Are you saying that, as a result of the experience the farm community has had with the evolution of Anti-Inflation Board guidelines and rules and regulations, you do not trust the government and that is why you want some clarity in a bill that affects the community as broadly and as widely as this one does?

**The Chairman:** Mr. Atkinson.

**Mr. Atkinson:** I do not think it is because we do not trust the government. It is our view that in the proposed legislation the criterion is basically a judgmental criterion rather than a criterion based on explicit principle, and because of the wide areas in which judgment may take place there can be a great deal of inconsistency in the resulting judgments. As a matter of fact, they may at times even be contradictory. For that reason we think the criterion ought to be much more refined than we feel it is.

**Mr. Huntington:** Would I be right in saying that the vital issue is the confusion and consternation that the words and concepts contained in Bill C-42 are causing in the community at large, including the farm community?

**The Chairman:** Mr. Atkinson.

**Mr. Atkinson:** I am not sure that it is confusion that is caused. I do not think there is any confusion caused. I think our analysis of it is fairly precise and clear as to the implications of the proposed legislation on farm marketing and the efforts to organize marketing, and the implications of the wide variation of judgment that may be applied and the consequence of that.

**Mr. Huntington:** Do you feel that these conclusions are shared by the department and the drafters of the bill? Are you satisfied that your interpretation of this wording is theirs?

**Mr. Atkinson:** I cannot really answer that because I have not held full discussions with them. I suppose I have to be quite candid: I am not a legal person. I do understand English and I read it a lot and therefore I think we do have a bit of competence in judging what is meant by what is said.

[Traduction]

**Le président:** Je crois que M. De Melto a dit qu'à son avis, ces nouvelles dispositions permettraient d'examiner ce genre de cas et peut-être de préciser.

**M. Affleck:** Je suis d'accord là-dessus, monsieur Atkinson.

**Le président:** Sur quoi?

**M. Affleck:** Sur ce que dit M. De Melto. Si c'est ce qui se passe, l'article 33 proposé pourrait alors être invoqué pour l'empêcher.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. Monsieur Atkinson, je remarque que vous parlez ici de la Commission de lutte contre l'inflation qui, à l'origine, ne devait pas toucher les producteurs agricoles. Et vous dites ensuite que, suite à d'autres réunions avec les autorités fédérales, provinciales et les producteurs agricoles, on s'est aperçu que certaines catégories entraient dans les directives de la Commission anti-inflation. Diriez-vous à ce sujet qu'il est donc très important que le Bill C-42 soit très clairement compris et interprété? Dites-vous que suite à l'expérience qu'ont eue les agriculteurs avec les directives de la Commission anti-inflation et ses règles et règlements, vous ne faites pas confiance au gouvernement et vous voulez que le projet de loi soit plus clair puisqu'il touche aussi largement la collectivité?

**Le président:** Monsieur Atkinson.

**M. Atkinson:** Je ne pense pas que ce soit parce que nous ne faisons pas confiance au gouvernement. Nous estimons que le critère proposé dans le projet de loi est essentiellement une question de jugement plus qu'un critère basé sur un principe bien précis et qu'étant donné les larges domaines qui peuvent être question d'opinion, les décisions risquent de manquer d'uniformité. Elles peuvent d'ailleurs même, parfois, être contradictoires. C'est pourquoi nous estimons que le critère devrait être beaucoup plus précis qu'il ne l'est.

**M. Huntington:** Pensez-vous que le problème capital est la confusion et la consternation que font naître le libellé et le fond du Bill C-42?

**Le président:** Monsieur Atkinson.

**M. Atkinson:** Je ne suis pas certain que cela cause la confusion. Je ne le pense pas du tout. Notre analyse est claire et précise sur l'incidence du projet de loi sur la commercialisation agricole et les efforts d'organiser le marché, ainsi que sur l'incidence des opinions diverses qui pourront s'exercer et de leurs conséquences.

**M. Huntington:** Estimez-vous que ces conclusions sont partagées par le Ministère et ceux qui ont rédigé le projet de loi? Êtes-vous convaincu que votre interprétation du libellé est la même que la leur?

**M. Atkinson:** Franchement, je ne puis vous répondre car je n'en ai pas assez discuté avec eux. Je vous avouerai que je ne suis pas juriste. Je comprends l'anglais et j'en lis beaucoup, si bien que je me crois capable de comprendre ce qui est dit.

[Text]

• 1630

**Mr. Huntington:** Yes, okay, then let us move to page 3 of your brief, paragraph 14:

We submit such a specific article of exclusion is justified on the grounds that many farm products currently marketed through producer-elected marketing boards do not interfere in the competitive price-setting mechanisms in the market place.

You know, if they do not interfere, you do not need exemptions.

**Mr. Atkinson:** Well, I suppose that then becomes a matter of judgment and who is making the judgment. We are saying they do not interfere. Other people are saying that they do interfere.

**Mr. Huntington:** Now we are coming back to the point I was trying to make previously.

**Mr. Atkinson:** I guess to sort of repeat what I have attempted to say earlier the nature of competition between producers and the nature of competition between those who buy from producers is somewhat different and ought to be differentiated and identified in terms of the different nature. In other words, concentration of power is much greater on the buyer side than on the seller side, and the reason that marketing agencies have been brought into use is to introduce competition between the buyers.

**Mr. Huntington:** Yes.

**Mr. Atkinson:** So that more equity will result among the sellers in terms of the prices they get for the product they produce.

**Mr. Huntington:** What aspects of the farm community are having this problem? You seem to place a lot of emphasis on the fact that you are facing selling organizations that buy from you, the ones you seem to sense are monopolistic and that you are a wide, diversified group of producers. Now, I have a little trouble, my background comes from a farm, too, dealing in dairy, and growing of peas and silage and grass and we belong to a massive co-operative out our way. We sell to ourselves and it does all the marketing and I have not run into this, unless we get back into the small mixed farmer. Is that what you are talking about? What about the beef farmer in the West who sends his produce into an auction market and you will find all the packers in there bidding for it. The smart guy buys right and he sells right. I am having a little trouble reconciling my experience to yours.

**Mr. Atkinson:** You are in dairy and obviously you sell beef cattle and you have raised the question of beef cattle. Well, I think that is a classic. When you talk about all the buyers there, how many are there in the market compared to the sellers?

**Mr. Huntington:** Well, there are many more sellers, of course. But the economy of scale and concentration and efficiency has concentrated most certainly on the packing industry, I agree, but is not the Act trying to get us that too, that

[Translation]

**M. Huntington:** Oui, d'accord. Alors, passons à la page 3 de votre mémoire, paragraphe 14:

Nous pensons qu'un article spécial se justifie pour la raison que le grand nombre des produits agricoles actuellement commercialisés par des offices dont les membres sont élus par les producteurs n'entravent pas les mécanismes de fixation de prix concurrentiels sur le marché.

Vous savez, s'il n'y a pas d'entraves, il n'est pas nécessaire de les exempter.

**M. Atkinson:** Ma foi, je pense que cela est une question d'opinion et de qui prend la décision. Nous pensons qu'il n'y a pas d'entraves et d'autres disent le contraire.

**M. Huntington:** Nous revenons donc à ce que j'essayais d'exprimer tout à l'heure.

**M. Atkinson:** Je crois, pour répéter en quelque sorte ce que j'ai essayé moi-même d'expliquer, que la concurrence entre les producteurs et la concurrence entre ceux qui achètent aux producteurs est assez différente et devrait bien être distinguée de façon explicite. Autrement dit, la concentration de pouvoirs est beaucoup plus forte chez les acheteurs que chez les vendeurs et si les organismes de commercialisation ont vu le jour, c'est justement pour favoriser la concurrence entre les acheteurs.

**M. Huntington:** Oui.

**M. Atkinson:** De sorte que les vendeurs pourront obtenir des prix plus justes pour leurs produits.

**M. Huntington:** Quels aspects du secteur agricole rencontrent ce problème? Vous semblez beaucoup insister sur le fait que vous êtes en face d'organismes de vente qui achètent vos produits, que ces organismes vous semblent avoir plus au moins le monopole alors que vous êtes un groupe de producteurs très étendu et diversifié. Maintenant, je ne comprends pas très bien, j'ai pourtant, moi aussi, un passé agricole d'exploitation laitière, de culture de petits pois et d'ensilage, ainsi que de pâturage et nous appartenons aussi à une grosse coopérative. Nous vendons à cette coopérative qui s'occupe de toute la commercialisation et je n'ai pas rencontré ce genre de problème à moins que nous ne revenions à la petite exploitation mixte. Est-ce ce dont vous voulez parler? Et l'éleveur de bovin dans l'Ouest qui envoie son produit au marché à l'encan où toutes les entreprises de salaisons viennent s'approvisionner? Celui qui est rusé sait acheter et sait vendre. Je ne peux pas dire que je ressens les mêmes difficultés que vous.

**M. Atkinson:** Vous êtes dans le secteur laitier et, de toute évidence, vous vendez du bétail puisque vous venez de soulever la question des bovins. Je pense que c'est classique. Quand on parle de tous les acheteurs, combien y en a-t-il sur le marché comparativement aux vendeurs?

**M. Huntington:** Il y a, bien sûr, beaucoup plus de vendeurs. Mais l'économie d'échelle et la concentration et l'efficacité se sont certainement concentrés surtout sur la salaison, j'en conviens, mais le projet de loi ne vise-t-il pas cela aussi. N'est-il



[Texte]

they will allow concentration or merger where there is inefficiency?

**Mr. Atkinson:** Well, you just argue that the economy of scale and efficiency has led to the merger. I wonder if that is altogether correct.

**Mr. Huntington:** Well that is what the Act is getting at. That is in the merger provisions. They are going to allow mergers on the basis of efficiency and cost effectiveness.

**The Chairman:** Proceed, Mr. Atkinson.

**Mr. Atkinson:** Within the Act there is also a provision in which there is a judgmental factor that can take place as to whether in fact this will lead to greater efficiency or not. The Act seems to be in itself a bit schizophrenic.

**Mr. Huntington:** Well, yes, you are not the only person who has said that in these hearings. It does, I agree with you.

**Mr. Atkinson:** The market power does not necessarily mean greater efficiency or economy within the total system. It means one's ability to exact from the system a greater return on investment and it may be very wasteful in some ways. Vertical integration gives you control and horizontal integration gives you power.

**Mr. Huntington:** Yes, but you still have to be effective to survive in the market system if it has any freedom to operate. In other words, the market system does get rid of the inefficient.

**Mr. Atkinson:** Well, I would have to argue that point.

**Mr. Huntington:** Where is the . . .

• 1635

**The Chairman:** Well, if you want to, proceed. I mean if you wish to raise a point and argue it, this is a better place to do it than at home. You know at least we will listen.

**Mr. Atkinson:** If you are in a business that is highly diversified and integrated, both vertically and horizontally, you are in a position to extract resources from those you do business with and to say that that business is more efficient than some other one in terms of economy may be incorrect. Because it has been documented, there is no question about it, for example, in the case of Brandon Packers which was a co-op packing plant owned by Manitoba Pool Elevators that remained economically sick and finally went to the wall. All that happened was that the large packing firms that dominate the packing-house industry in this country went into their market and reduced the market price on some types of meat a little in their market and forced them to pay a little more and they could cross-subsidize through their system and cover that investment.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Sidbec and the other outfit in Quebec is just the reverse in the steel industry.

[Traduction]

pas dit qu'on permettra la concentration ou la fusion en cas d'inefficacité?

**M. Atkinson:** Ma foi, vous dites simplement que l'économie d'échelle et l'efficacité ont mené à la fusion. Je ne suis pas sûr que ce soit exact.

**M. Huntington:** C'est, en fait, l'objet du projet de loi. C'est contenu dans les dispositions sur les fusions. On va autoriser les fusions pour raison d'efficacité et de rentabilité.

**Le président:** Continuez, monsieur Atkinson.

**M. Atkinson:** Le projet de loi contient également une disposition impliquant une question d'opinion sur la possibilité d'améliorer l'efficacité. Il semble qu'il y ait quelque schizophrénie dans la loi elle-même.

**M. Huntington:** Ma foi, vous n'êtes pas le premier à le dire. Je suis tout à fait d'accord.

**M. Atkinson:** La force sur le marché ne se mesure pas nécessairement à l'efficacité ou à la rentabilité dans le contexte général. C'est plutôt l'aptitude à tirer du système des recettes supérieures pour un investissement donné, et cela peut entraîner, à certains égards, beaucoup de gaspillage. Une intégration verticale vous donne le contrôle alors que l'intégration horizontale vous donne la force.

**M. Huntington:** Oui, mais il reste qu'il vous faut être efficace pour survivre dans un marché libre. Autrement dit, le système de marché fait lui-même disparaître l'inefficace.

**M. Atkinson:** Oh! C'est discutable.

**M. Huntington:** Où est . . .

**Le président:** Continuez, je vous prie, si vous le voulez bien. Si vous désirez soulever une question, il vaut mieux que vous le fassiez ici que chez vous. Au moins, vous savez que nous vous écouterons, vous savez que nous vous écouterons.

**M. Atkinson:** Si vous travaillez pour une entreprise qui est hautement diversifiée et intégrée sur le plan vertical comme sur le plan horizontal, vous êtes en mesure de tirer profit de ceux avec qui vous faites affaires, et il est souvent inexact de dire que telle entreprise est plus efficace que telle autre en termes d'économie. Nous en avons de nombreuses preuves incontestables, comme par exemple, dans le cas de Brandon Packers qui est une coopérative d'emballage appartenant au Manitoba Pool Elevators. Cette entreprise est restée dans une situation économique désastreuse et a été acculée finalement à la faillite. Voici ce qui s'est passé: les grandes firmes d'emballage qui dominent l'industrie canadienne de l'emballage se sont implantées sur leurs propres marchés et ont fait baisser les prix de certains types de viande, ce qui les a obligées à payer davantage. Grâce à leur système de subventions, elles ont pu amortir cet investissement.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** L'exemple de Sidbec et de l'autre firme implantée au Québec prouve que la situation est l'inverse dans l'industrie de l'acier.

[Text]

**Mr. Atkinson:** So you see the point I am making is that size does not necessarily mean efficiency or economy in terms of the proper utilization of resources to the greatest benefit to the greatest number of people.

**The Chairman:** Mr. Huntington, this will be your last question.

**Mr. Huntington:** I go back to page one where you mention transnational corporations. What are the transnational corporations that effect farmers and what is the impact the transnational corporations have on farmers that you are worried about?

**Mr. Atkinson:** Well, I suppose one could take most of the vegetable and fruit processing firms in the country. We did an examination of the effect of the tariff on fruits and vegetables and discovered . . .

**Mr. Huntington:** I wonder, Mr. Chairman, if I could have a little order to my left here. I cannot hear Mr. Atkinson.

**The Chairman:** Yes, if you cannot keep them under control I will.

**Mr. Huntington:** You are the Chairman.

**Mr. Philbrook:** The competition is too great.

**The Chairman:** That is right. The competition is going too far.

**Mr. Huntington:** Excuse me, Mr. Atkinson. I could not hear you.

**The Chairman:** Proceed, Mr. Atkinson. I apologize.

**Mr. Atkinson:** Well, I used fruit and vegetables, for example, and you can identify the transnationals as H. J. Heinz, Green Giant, et cetera and if we look at what is happening to our production it has, in fact, not been increasing and the benefits of the tariffs have been going to the plants and to the federal government but very little to the producers and they have the flexibility, I suppose, in the rules of the game, to be able to import raw materials from outside the country or to go outside and to bring in processed foods and at the same time maintain a marginal production within the country. If we want to look at the multi-nationals in the retail food chain store business, I suppose, at least in Western Canada, one of them is Safeway and at least one of the members here has some notion of the market power of Safeway in the Province of Alberta. They are now concentrating all beef cuttings that go through their retail system in Calgary for curing the beef, the same with pork, transporting it to Calgary and then trans-shipping it back to their outlets.

**Mr. Huntington:** But is that not for the ultimate benefit of the consumer?

**Mr. Atkinson:** My observation and examination is that it is for the ultimate benefit of Safeway in expanding its retail chain store empire.

**The Chairman:** Thank you very much.

[Translation]

**Mr. Atkinson:** Vous voyez donc où je veux en venir, à savoir que l'efficacité ou l'économie n'est pas nécessairement proportionnelle à la taille et l'utilisation adéquate des ressources disponibles n'entraîne pas nécessairement un plus grand profit pour le plus grand nombre.

**Le président:** Monsieur Huntington, cela sera votre dernière question.

**M. Huntington:** Revenons à la page 1 de votre rapport où vous parlez de sociétés transnationales. Quelles sont les sociétés transnationales qui affectent les cultivateurs? En quoi peuvent-elles avoir des conséquences importantes pour les cultivateurs?

**M. Atkinson:** Bien, je suppose que l'on peut prendre l'exemple de la plupart des conserveries de légumes et de fruits au pays. Nous avons fait une étude de l'influence des tarifs sur les fruits et les légumes et nous avons découvert . . .

**M. Huntington:** Monsieur le président, je me demande si je pourrais demander un peu d'ordre à ma gauche. Je ne peux pas entendre M. Atkinson.

**Le président:** Si vous n'arrivez pas à faire la discipline, je le ferai.

**M. Huntington:** Vous êtes le président.

**M. Philbrook:** La concurrence est trop grande.

**Le président:** C'est exact. La concurrence va trop loin.

**M. Huntington:** Excusez-moi, monsieur Atkinson. Je n'ai pas pu vous entendre.

**Le président:** Continuez, monsieur Atkinson. Je m'excuse.

**M. Atkinson:** J'ai pris l'exemple des fruits et des légumes et il est facile de nommer les transnationales: H. J. Heinz, Green Giant, etc. Si nous nous penchons sur ce qui se passe au niveau de notre production, celle-ci n'a pas augmenté et ce sont les usines et le gouvernement fédéral mais non pas les producteurs qui ont le plus bénéficié des tarifs. Je suppose que les règles du jeu sont assez souples et qu'elles peuvent apporter des matières premières de l'étranger ou se rendre à l'extérieur pour faire entrer des produits transformés, tout en maintenant une production nationale marginale. Si nous considérons les multinationales dans le domaine des chaînes de magasins d'alimentation au détail, on peut citer l'exemple de Safeway, du moins dans le Canada occidental, et je suis certain que l'un des députés au moins doit connaître la puissance de Safeway sur le marché de l'Alberta. Elle concentre actuellement toutes les opérations de coupe et de parement du bœuf qu'elle écoule au détail à Calgary. Elle fait la même chose avec le porc qu'elle transporte à Calgary et réexpédie ensuite vers ses propres points de vente.

**M. Huntington:** Mais n'est-ce pas le consommateur qui en bénéficie en dernier lieu?

**M. Atkinson:** D'après mes observations, je conclurais que c'est Safeway qui est le plus grand bénéficiaire dans la mesure où cela lui permet d'étendre son empire sur les magasins d'alimentation au détail.

**Le président:** Merci beaucoup.



*[Texte]*

**Mr. Atkinson:** The benefits to the consumer, I think, are concentration of market power.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Thank you, Mr. Chairman, and through you to the witness. On page 1, clauses 2 to 5 of the brief seem to be making an interesting statement. I would just like to be sure that I understand clearly. It seems to be saying, first of all, that the free market system in Canada is not working. Is that correct so far?

**The Chairman:** Order, order.

• 1640

**Mr. Philbrook:** Yes, I have the same problem as Mr. Atkinson only it is on my right instead of on his left.

**The Chairman:** Yes, the conversation seems to move to the speaker's side all the time, but if we can just keep it a little bit quieter I think Mr. Philbrook is having a little difficulty there and so is our witness.

I do not know that Dr. Philbrook has completed his question, has he?

**Mr. Philbrook:** Well, I wish to take this in several small steps.

**The Chairman:** All right, proceed.

**Mr. Philbrook:** If the answers can be in small steps as well.

**Mr. Atkinson:** There are a great many times I disagree with the Prime Minister but I agree with the statment of approximately a year ago last January in which he said the market economy was not working. The answer is, it is not.

**Mr. Philbrook:** Well I would have to disagree that he said that.

**The Chairman:** All you have to do is read it in a paper.

**Mr. Philbrook:** I would disagree myself that it is not working by and large but I wondered if in fact that was the position of this brief, that it is not working.

**Mr. Atkinson:** Let me put it to you this way, that it is very imperfect and in many areas it is not working.

**Mr. Philbrook:** Well, do you think in a minority or a majority sense it is not working? Is it working over-all with some exceptions, or by and large, is it not working?

**Mr. Atkinson:** I think if one looks at the current economic dilemma Canada faces that one has to say in the over-all sense it is not working.

**Mr. Philbrook:** All right, now you raised an interesting point of irony in that you seem to suggest that the very existence or proposal of this Bill C-42 is a statement by the government that in its entirety, or in the over-all sense, the free

*[Traduction]*

**M. Atkinson:** La seule chose dont peut bénéficier le consommateur, selon moi, c'est la concentration du pouvoir du marché.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Merci, monsieur le président. Je voudrais m'adresser au témoin. A la page 1, les paragraphes 2 à 5 du rapport me semblent contenir des éléments très intéressants. J'aimerais être sûr que j'ai bien compris. Il me semble que vous dites tout d'abord que le système de libre marché, au Canada, ne fonctionne pas. Est-ce exact?

**Le président:** A l'ordre, à l'ordre.

**M. Philbrook:** Oui, j'ai le même problème que M. Atkinson, sauf que c'est à ma droite au lieu d'être à sa gauche.

**Le président:** Oui, il semble que la conversation soit toujours du côté de l'orateur. Je vous demanderai donc un peu de calme car M. Philbrook a de la difficulté et notre témoin aussi.

Je ne sais pas si M. Philbrook a terminé sa question.

**M. Philbrook:** Je voudrais procéder par petites étapes.

**Le président:** D'accord, allez-y.

**M. Philbrook:** Si, toutefois, les réponses peuvent également m'être données par petites étapes.

**M. Atkinson:** Il est très fréquent que je ne sois pas d'accord avec le premier ministre, mais je suis d'accord avec la déclaration qu'il a prononcée il y a eu environ un an, en janvier dernier, et au cours de laquelle il a dit que l'économie de marché ne fonctionnait pas. C'est vrai.

**M. Philbrook:** Je ne suis pas d'accord sur le fait qu'il ait dit cela.

**Le président:** Vous n'avez qu'à ouvrir le journal pour retrouver cette déclaration.

**M. Philbrook:** Je ne suis pas d'accord pour dire que, dans l'ensemble, cela ne marche pas, mais je voulais être sûr que votre rapport exprime bien la même opinion.

**M. Atkinson:** Je dirai que l'économie de marché est tout à fait imparfaite et qu'elle ne fonctionne pas du tout dans de nombreux secteurs.

**M. Philbrook:** Bien, pensez-vous qu'elle ne fonctionne pas dans la majorité ou dans la minorité des secteurs? Peut-on dire qu'elle fonctionne à quelque exceptions près ou qu'elle ne fonctionne pas du tout de façon générale?

**M. Atkinson:** Si l'on considère le marasme économique dans lequel est plongé le Canada, on peut dire que de façon générale, elle ne fonctionne pas.

**M. Philbrook:** D'accord, vous soulevez ensuite un point qui me semble assez ironique, en ce sens que vous suggérez que la seule existence de ce Bill C-42 confirme que le gouvernement est d'avis que le système de libre marché fonctionne dans son

[Text]

market system is working. Are you suggesting that this is what the government is saying by submitting this bill?

**Mr. Atkinson:** No, we think it is saying that it is not working and there has to be some intervention. Rather than moving to more administrative mechanisms in order to get proper allocation of resources they are saying we are going to intervene in a regulatory way and the market will work better.

Our experience in this question is that those who are able to concentrate power are not without a good deal of knowledge and information and skill to pursue their own objectives, and only to intervene in a limited way is not to correct the problem but only to compound it.

**Mr. Philbrook:** Would you not think it more likely that the government position is that such a bill will catch the exceptions to the rule and deter a small minority of people in our society from trying it, from trying to interfere with competition, rather than having this as a judgment on all of our free market system?

**Mr. Atkinson:** This may sound like a cynical statement but I think it is an objective and analytical one that there are few exceptions. The practice is the rule. The practice is the rule, and the object is to look after yourself and let the devil take the hindmost.

If in doubt, let us pursue this question, the question of competition. There are positive kinds of competition and there are negative kinds of competition that create negative results. We are into a position now in which we are creating negative results which cause all sorts of social dislocation, and the struggle in this bill is to overcome that.

**Mr. Philbrook:** Yes, in fact as you say it is true that very little competition exists in our economy would this not be the best argument for introducing a bill like this if the wrinkles can be ironed out?

**Mr. Atkinson:** Well would you like me to write the bill at the moment?

**Mr. Philbrook:** I am asking you, are you not suggesting then that it is a good idea to have a bill like this if we can improve it, if we can make it workable and acceptable?

**Mr. Atkinson:** We tried for 80 years to introduce some semblance of competition through the former legislation, the anti-combines legislation. We are now attempting through this bill, and we use the word "competition" to introduce competition, effective competition. I suspect that we will go another 80 years frustrated.

**Mr. Philbrook:** Okay.

**Mr. Atkinson:** I might just want to add that we should learn from our experiences that business itself has changed immensely over that period of time. The dynamics are there, and if we are going to overcome the imperfections of the market rather than to give it an opportunity to continue in the way it is, then there should be some major institutional changes that bring the public into influence over the situation.

[Translation]

ensemble. Pensez-vous que c'est ce que le gouvernement veut dire lorsqu'il présente ce projet de loi?

**M. Atkinson:** Non, nous pensons que ce projet de loi signifie que le système de marché ne fonctionne pas et qu'il est nécessaire que le gouvernement prenne des mesures. Au lieu de multiplier les mécanismes administratifs visant à répartir adéquatement les ressources, le gouvernement prétend imposer des réglementations afin que le marché fonctionne mieux.

Nous pensons que ceux qui sont capables de concentrer le pouvoir ne manquent pas de compétence, d'information et d'habileté pour atteindre leurs propres objectifs. Et une intervention limitée ne pourra résoudre le problème: il pourra seulement le rendre pire.

**M. Philbrook:** Ne pensez-vous pas que, grâce à ce projet de loi, le gouvernement espère repérer les exceptions à la règle et dissuader une petite minorité d'entrepreneurs de faire obstacle au libre jeu de la concurrence? Pensez-vous vraiment que ce projet de loi comporte un jugement sur l'ensemble de notre système de libre marché?

**M. Atkinson:** Mon opinion vous semble peut-être cynique mais elle est objective et elle est le fruit de nombreuses analyses. Il y a quelques exceptions. La pratique confirme la règle et le principe de ce bill me semble être «chacun pour soi et Dieu pour tous».

Si vous avez des doutes, revenons sur la question de la concurrence. Il existe des formes positives et des formes négatives de concurrence. La situation actuelle est telle que nous provoquons des résultats négatifs qui entraînent toutes sortes de déséquilibres sociaux et ce projet de loi s'efforce de mettre de l'ordre dans tout cela.

**M. Philbrook:** Oui, si comme vous le dites, notre économie est très peu concurrentielle, ne pensez-vous pas que cela soit le meilleur argument pour favoriser l'introduction d'un projet de loi comme celui-ci, projet de loi qui doit permettre d'arrondir les angles?

**M. Atkinson:** Si vous voulez je peux réécrire ce projet de loi.

**M. Philbrook:** Je vous demande si vous ne pensez pas qu'il est bon d'introduire un projet de loi comme celui-ci si nous pouvons améliorer la situation et rendre le système de marché acceptable et opérationnel.

**M. Atkinson:** Cela fait 80 ans que nous nous efforçons de promouvoir un semblant de concurrence par l'intermédiaire de l'ancienne loi, loi contre les coalitions. Ce projet de loi s'efforce de promouvoir une concurrence efficace. Je pense que nous devons encore attendre 80 ans.

**M. Philbrook:** D'accord.

**M. Atkinson:** J'aimerais ajouter que l'expérience aurait dû nous apprendre que la structure du monde des affaires a elle-même beaucoup changé pendant ce temps. Les éléments dynamiques existent et si nous voulons surmonter les imperfections du marché au lieu de laisser la situation se détériorer, alors, il est nécessaire d'apporter des changements institution-



[Texte]

• 1645

**Mr. Philbrook:** As suggested in this legislation or in other ways that you might have in mind?

**Mr. Atkinson:** I think that this legislation may have a marginal effect, but in other ways.

**Mr. Philbrook:** May I ask just one last quick question, then, based on Clause 5. You say:

We submit that if the current market economy as it regulates the pricing of agricultural products were to apply to all other goods and services there would be no need for Bill C-42.

Now, I first read that to mean that the market system is working well in the agricultural area. As you said to Mr. Clermont, you are the last free enterprisers. If everybody plays the game the way that people in agriculture did the whole system would work well. That was the first meaning I took.

Then you went on to say that in fact you have a serious problem. There is a problem with buyer monopoly and, therefore, the system is not playing fair with the producer. Does that not contradict the statement and does it not also indicate that in fact we need provisions such as are provided in this bill, for example, price discrimination?

**Mr. Atkinson:** Obviously, it is a contradiction. The dilemma is to apply that freedom of enterprise, I suppose, if you will, that the agricultural entrepreneur is dealing in or the environment he is in at his level or her level to the other sectors of the economy and, of course, it does not fit. Therefore, we have attempted, by institutional arrangements, marketing agencies, to balance off the power. I suppose in that Clause 5, it is a sort of yearning for the good old days that are not going to come back.

**Mr. Philbrook:** If everybody would play fair like the farmer, fine, we would not need this bill.

**Mr. Atkinson:** No.

**Mr. Philbrook:** But in fact there are some people who are not playing fair like the farmer, like the buyer, and therefore . . .

**Mr. Atkinson:** Right.

**Mr. Philbrook:** Do we need the bill, or where do we go from there?

**Mr. Atkinson:** I would just like to pursue the idea that we are not going back. To legislate, or regulate, or to influence competition, is a highly desirable sort of an ideal but it is most difficult and probably will not happen, and so if that then is the case, and I submit it is, we should be moving toward a much more highly-managed, publicly managed, economy in

[Traduction]

nels importants afin que le public puisse influencer l'évolution de la situation.

**M. Philbrook:** Dans le même sens que ce projet de loi ou autrement?

**M. Atkinson:** Je pense que ce projet de loi peut avoir un effet marginal, mais nous envisageons d'autres moyens.

**M. Philbrook:** Je vous poserais donc une dernière brève question, d'après ce que vous dites au paragraphe 5. Vous dites:

Nous prétendons que si l'économie de marché actuel, en ce qu'elle réglemente la fixation des prix des produits agricoles, s'appliquait de la même façon à tous les autres produits et services, le Bill C-42 n'aurait pas de raison d'être.

A première vue, j'ai pensé que cela signifiait que le système de marché fonctionne bien dans le domaine agricole. Comme vous l'avez dit à M. Clermont, vous êtes les derniers piliers de la libre entreprise. Si tout le monde jouait le jeu comme le font les cultivateurs, tout le système fonctionnerait bien. C'est ce que j'ai cru comprendre.

Vous dites ensuite que vous devez, en fait, affronter un problème grave. Le monopole des acheteurs constitue un problème et, donc, le système n'est pas juste à l'endroit des producteurs. N'y a-t-il pas là une contradiction avec ce que vous avez dit auparavant et cela ne signifie-t-il pas que nous avons besoin de dispositions comme celles que contient ce projet de loi, comme par exemple, celle relative aux prix discriminatoires?

**M. Atkinson:** Il est évident qu'il y a une contradiction. La difficulté consiste à appliquer la liberté d'entreprise qu'exerce l'entrepreneur agricole, dans son contexte ou à son niveau aux autres secteurs de l'économie et, bien sûr, cela ne marche pas. Au moyen d'arrangements institutionnels, comme les offices de commercialisation, nous nous sommes efforcés d'équilibrer le pouvoir. Je suppose que ce paragraphe 5 contient une sorte de nostalgie du bon vieux temps qui ne reviendra pas.

**M. Philbrook:** Si tout le monde avait la même liberté d'entreprise que les agriculteurs, je suis d'accord pour dire que ce projet de loi n'aurait pas sa raison d'être.

**M. Atkinson:** Non.

**M. Philbrook:** Mais, en fait, il y a des gens qui n'ont pas cette liberté et, en particulier, les acheteurs.

**M. Atkinson:** C'est vrai.

**M. Philbrook:** Nous avons donc besoin de ce projet de loi. Sinon, que pouvons-nous faire?

**M. Atkinson:** J'aimerais d'abord en revenir à ce que vous avez dit au sujet du bon vieux temps. Promulguer des lois, imposer des règlements ou influencer la concurrence représentent un idéal tout à fait souhaitable mais extrêmement difficile à réaliser. Si tel est le cas, et je le crois, nous devons nous diriger vers une économie hautement dirigiste et orientée par

[Text]

which much more effective intervention is made through the public sector.

**Mr. Philbrook:** The government taking over everything?

**Mr. Atkinson:** No, I am not proposing that. I am proposing in certain areas that government institution arrangements be entered into. It does not mean that the government takes over everything but there are certain sectors that are required.

**Mr. Philbrook:** Yes. I am deeply serious about that.

**Mr. Atkinson:** Because they keep cheating on us, and we keep trying to patch it up, and they find a new way to cheat.

**Mr. Philbrook:** I may sound frivolous on this but I am just trying to find . . .

**Mr. Atkinson:** I am not being frivolous.

**Mr. Philbrook:** . . . what may be on your mind as a halfway ground between regulatory legislation like this and perhaps government takeover on the other hand. What is between that you are hinting at?

**Mr. Atkinson:** We would argue that in terms of some of the sectors to attempt to intervene and legislate competition will be frustrated and it would be much better for the government to go in and take over a sector.

**Mr. Philbrook:** So maybe some sectors and maybe not others.

**Mr. Atkinson:** Right; on a selective basis.

**Mr. Philbrook:** Are you suggesting agriculture?

**Mr. Atkinson:** Agriculture, for all intents and purposes now comes under very direct influence of public policy—major sectors, for example, the dairy industry. You would, I am sure, not disagree with that in Canada.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Thank you.

• 1650

**Mr. Lambert:** First of all, one of the points I would like to agree with Mr. Atkinson on is the recommendation or the observation that it would have been far wiser to have waited for the so-called Bryce Report on financial concentration before coming out with this bill because the philosophy of Bill C-42 could be materially affected by the philosophy of whatever may be the recommendations of the Bryce Report.

However, I want to now turn to . . .

**The Chairman:** Mr. Lambert, might I just provide a bit of information? I think you raised this point before and I was asked to seek out information as to when that report may come down and the information I received only a few moments ago is that it is expected to be made public in the late fall. I just dropped that in because you had raised that question and it gave me an opportunity to give you the answer.

[Translation]

l'État, dans laquelle le secteur public doit avoir un rôle d'intervention plus efficace.

**M. Philbrook:** Vous voulez dire que le gouvernement devrait tout contrôler?

**M. Atkinson:** Non, ce n'est pas ce que je propose. Je propose que le gouvernement établisse des arrangements institutionnels dans certains secteurs. Cela ne veut pas dire que le gouvernement doit prendre le contrôle de tous les secteurs, mais seulement de ceux qui en ont besoin.

**M. Philbrook:** Oui, je suis très sérieux à ce sujet.

**M. Atkinson:** On s'efforce toujours de nous avoir et nous essayons d'éviter les pièges, mais il y a toujours de nouveaux moyens de nous avoir.

**M. Philbrook:** Je ne voudrais pas que vous ayez l'impression que je plaisante mais je m'efforce de trouver . . .

**M. Atkinson:** Je ne plaisante pas.

**M. Philbrook:** . . . quelle est, selon vous, la juste mesure entre une loi de réglementation comme celle-ci et une mainmise totale du gouvernement d'autre part. Quel est le juste milieu que vous envisagez?

**M. Atkinson:** Nous pensons que dans certains secteurs, il est inutile d'intervenir et de promulguer des lois relatives à la concurrence et nous pensons qu'il vaudrait mieux pour certains secteurs que le gouvernement prenne la situation en main.

**M. Philbrook:** Certains secteurs et pas d'autres.

**M. Atkinson:** C'est cela. Sur une base sélective.

**M. Philbrook:** Est-ce que vous parlez de l'agriculture?

**M. Atkinson:** L'agriculture pour le moment est soumise à l'influence très directe des politiques publiques, du moins certains secteurs importants comme, par exemple, l'industrie laitière. Je suis sûr que vous êtes d'accord avec cela.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Merci.

**M. Lambert:** En premier lieu, l'un des points sur lesquels je suis d'accord avec M. Atkinson est la recommandation ou l'observation selon laquelle il aurait été de beaucoup préférable d'attendre le fameux rapport Bryce sur la concentration financière avant de proposer un projet de loi comme le Bill C-42, dont le principe même pourrait être fondamentalement affecté par l'idée même qui ressortirait des recommandations du rapport Bryce.

Cependant, je voudrais maintenant passer . . .

**Le président:** Monsieur Lambert, si vous le permettez, je crois que je pourrais vous renseigner. Vous avez déjà posé la question et je me suis informé de la date à laquelle le rapport pourrait paraître; or, on vient de me dire il y a quelques instants qu'il devrait être rendu public vers la fin de l'automne. Puisque vous venez de poser la question à nouveau, je saisis donc l'occasion de vous donner la réponse.



*[Texte]*

**Mr. Lambert:** Any time before the publication . . . the first reading of Bill C-42 was the reverse order.

**The Chairman:** I am not debating the substance, I am simply providing you information.

**Mr. Lambert:** Yes, it coincides with mine.

The only point though, Mr. Atkinson, is the question of what shall be regulated conduct. Now you are talking in paragraph 7 about regulated conduct and you are talking about "producer-elected marketing boards should be deemed to be those under regulated conduct and therefore not subject to the provisions of this act." But look at some businesses though, and I will take you to my province of Alberta to which you referred a little while ago. In the production of milk there is an allocation of quotas—I am talking about fluid milk—there is a total allocation of quotas within a certain metropolitan area. The price paid to the producer is fixed by the board of public utilities commissioners. The price, the wholesale price of that fluid milk is set by the board of public utilities commissioners, and the retail price per quart, without any quantity discounts of any kind, is set by the board of public utilities commissioners. In other words, the price of milk from the milking machines right through to the glass is controlled. Now there are some co-ops like Northern Alberta Dairy Co-op that are in the field, but then there are others. There is a subsidiary of Safeway. There used to be several boards. There certainly is Palm Dairies, which is a subsidiary of Burns Foods which are not simply Alberta companies. I do not know what the procedure in Saskatchewan may be, or in Manitoba may be, but certainly in the Province of Ontario the price of milk is not regulated at the retail shelf. Now will you tell me who within the dairy industry shall be exempt from this act and who shall be caught by this act because I put it to you that in Alberta the milk industry and the retail milk industry is under very direct regulated conduct. There we produce right away anomalies within the legislation.

**Mr. Atkinson:** Would you repeat that again?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** We produce right within this legislation and the determination of regulated conduct an anomaly.

**Mr. Atkinson:** Right.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In that Silverwoods in Alberta, Palm Dairies in Alberta, and I do not know the name of the Safeway subsidiary, are exempt from being under the proposed act because theirs is regulated conduct. But similar bodies in the Province of Ontario are not regulated. Now it is a matter of interpretation but no one is going to tell me that if I have to pay X dollars per hundredweight for fluid milk and then I can charge Y dollars per hundred pounds of fluid consumer milk and that that milk will be sold at the retail price of so many cents per quart without any deviations whatsoever and retailers are prosecuted if they attempt to sell milk at a discount of any kind.

*[Traduction]*

**M. Lambert:** Quelle que soit la date de la publication du rapport, le Bill C-42 n'aurait pas dû être déposé avant.

**Le président:** Je ne mets pas en cause votre affirmation; je vous donne simplement le renseignement.

**M. Lambert:** Oui, et votre réponse coïncide avec les renseignements que j'ai reçus.

Le seul point qui me préoccupe, cependant, monsieur Atkinson, est ce que vous dites de l'activité réglementée. Au paragraphe 7, vous parlez d'activité réglementée et vous dites que «les commissions de commercialisation dont les membres sont des producteurs élus devraient être considérées comme réglementées et ne devraient donc pas être assujetties aux dispositions de la présente loi». Mais si vous prenez le cas de certaines entreprises, en particulier dans ma province, l'Alberta, à laquelle vous avez fait allusion il y a un instant, la production du lait y est limitée par des quotas—je parle ici du lait liquide—un nombre de quotas global est attribué pour une certaine région métropolitaine. Le prix versé aux producteurs est fixé par le Board of Public Utilities Commissioners. Le prix de gros de ce lait liquide est donc fixé par cette commission des services d'utilité publique, et le prix de détail, à la pinte, sans aucun escompte pour les grandes quantités, est fixé par cette même commission. En d'autres termes, le prix du lait est contrôlé à partir du producteur même jusqu'au consommateur. Il existe certaines coopératives comme la coopérative laitière du nord de l'Alberta, mais il y a également d'autres entreprises de produits laitiers. Il y a, par exemple, une filiale de Safeway, il y a déjà eu plusieurs commissions, il y a sans aucun doute la laiterie Palm, une filiale de Burns Foods, et ces sociétés n'existent pas seulement en Alberta. J'ignore comment on procède en Saskatchewan ou au Manitoba, mais en Ontario, le prix du lait n'est certainement pas réglementé au niveau du détail. Pourriez-vous me dire quelles entreprises de l'industrie laitière devraient être exemptées de la présente loi et lesquelles devraient y être assujetties, car je vous affirme qu'en Alberta l'industrie laitière et la vente du lait au détail sont réglementées de façon très stricte? Ce sont donc immédiatement des anomalies qui découlent de la loi.

**M. Atkinson:** Pourriez-vous répéter, s'il vous plaît?

**M. Lambert:** Ce sont donc des anomalies à cette loi, et dès qu'on cherche à déterminer où il y a activité réglementée, on trouve immédiatement une anomalie.

**M. Atkinson:** En effet.

**M. Lambert:** Ainsi donc, en Alberta, Silverwoods, Palm et la filiale de Safeway, dont j'ignore le nom, ne seraient pas assujetties aux dispositions du projet de loi parce que leur activité est réglementée. Mais d'autres entreprises semblables, en Ontario, ne sont pas réglementées. C'est une question d'interprétation, mais personne ne va me dire que si je dois payer X dollars pour 100 livres de lait liquide, je peux ensuite demander Y dollars pour 100 livres de lait de consommation, pour qu'enfin ce même lait soit revendu au détail à tant de cents la pinte sans aucun écart possible, car les détaillants seront poursuivis s'ils tentent de vendre le lait à un prix inférieur.

[Text]

• 1655

Now I am sure you will agree with me that is regulated conduct.

**The Acting Chairman (Mr. Clermont):** Mr. Atkinson.

**Mr. Atkinson:** Well, my definition of regulated conduct, there may be some variance of the legal interpretation of this act, is that provincial marketing boards or commissions are now under regulated conduct of either the provincial marketing councils or in the case of the Alberta milk, the public utilities commission, I think they call it the Alberta Milk Control Board, in Manitoba they have a producer board that also comes under the Farm Products Marketing Board and that is the reason that we are suggesting that the producer board be exempted from the act, to remove that anomaly.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Well, what about the individual private company, I mean, privately-owned company?

**Mr. Atkinson:** I think the point you have made is that in Alberta the price is set from the cow to the glass . . .

**Mr. Lambert (Edmonton West):** From the grass to the glass.

**Mr. Atkinson:** I suppose it is all regulated.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes.

**Mr. Atkinson:** It does not matter who the seller inherently in the process, you know, the Safeway seller or whatever you want to call it, also is subject to the provisions of the public instrument in the Province of Alberta and as such is under public conduct or under regulated conduct.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Well, it is just merely that I am pointing out that it depends upon provincial legislation with regard to the regulations as to whether a private company, shall we say, a privately-owned company, operating in Ontario or in British Columbia and Alberta is under regulated conduct exempt or not exempt from the provisions of this act.

**Mr. Atkinson:** It could not be under regulated conduct. Mr. Lambert, a private company could not be under this section of regulated conduct because it is in a public agency.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Well, regardless of that, it is still under regulated conduct.

**Mr. Atkinson:** It may be regulated but it does not fall within this section that we are talking about.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Well, I do not know, it is still within regulated conduct. I am getting after the nonsense of regulated conduct and the anomalies that are being created. I want to know what this witness is concerned with and also what the department is concerned with because if I am wrong, fine, tell me. But I find it distinctly nonsense that the Safeway subsidiary in British Columbia may not be exempt from the operations of this act because it can have monopoly power within a province or that you take marketing crunch—you

[Translation]

Vous êtes certainement d'accord avec moi pour dire que c'est une activité réglementée.

**Le président suppléant (M. Clermont):** Monsieur Atkinson.

**M. Atkinson:** La façon dont je définis l'activité réglementée peut varier quelque peu de l'interprétation qu'en fait la loi. D'après moi, l'activité des offices ou des commissions de commercialisation dans les provinces est actuellement réglementée soit par des conseils de commercialisation provinciaux ou, encore, dans le cas du lait de l'Alberta, par la Commission des services d'utilité publique qu'on appelle l'Alberta Milk Control Board, je crois; au Manitoba, il y a un office des producteurs qui relève également de l'Office de commercialisation des produits de ferme et c'est pourquoi nous suggérons que l'office de producteurs ne soit pas assujettie aux dispositions de la loi de manière à éliminer l'anomalie.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Et qu'en est-il des sociétés privées, c'est-à-dire des sociétés appartenant à des particuliers?

**M. Atkinson:** Vous avez dit, je pense, qu'en Alberta, le prix était fixé à partir de la ferme jusqu'à la table du consommateur . . .

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, des pâturages jusqu'à la table.

**M. Atkinson:** Je suppose que tout est réglementé.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui.

**M. Atkinson:** Peu importe qui est le vendeur, vous savez, que ce soit Safeway ou toute autre entreprise, il est également assujetti aux règlements de l'organisme public de l'Alberta et, comme tel, son activité est réglementée par l'État.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Quant à savoir si les activités d'une société privée en Ontario, en Colombie-Britannique ou en Alberta, sont réglementées et si elles sont assujetties ou non aux dispositions de la loi, tout dépend de la législation de chaque province en matière de réglementation.

**M. Atkinson:** L'activité d'une société privée ne pourrait pas être réglementée aux termes du présent article relatif à l'activité réglementée, monsieur Lambert, car il est question d'une entité publique.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** L'activité en est néanmoins réglementée.

**M. Atkinson:** Elle peut être réglementée, mais pas aux termes de l'article dont nous parlons.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je ne sais pas; il s'agit tout de même d'activités réglementées. Je mets en question l'absurdité de cette définition d'activités réglementées et les anomalies qui en découlent. Je voudrais savoir ce qu'en pense le témoin et ce qui préoccupe le Ministère, car si j'ai tort, je vous prierais de me le dire. Je trouve cependant absurde que la filiale de Safeway, en Colombie-Britannique, ne puisse pas être exemptée des dispositions de cette loi parce qu'elle peut détenir un monopole dans une province . . . Vous avez dit que Safeway



## [Texte]

spoke about the marketing crunch of Safeway, or it can be the marketing crunch of any major buyer, all right—and may attract the attention of the administrators of this act because they seem to think that the work competition cures everything; it is the band-aid for all economic ills when it is not. All right. What do you do with these anomalies?

**The Acting Chairman (Mr. Clermont):** Mr. Bertrand followed by Mr. Atkinson.

• 1700

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I think I would like to take a minute or so to try to explain away those anomalies. When you say that the same type of operation in Alberta is regulated and therefore falls outside the purview of this act and the example you gave is in the dairy industry, I would agree it fits within that definition. Now when you transpose the same type of operation, in the province of Ontario there is one big difference, that the province of Ontario, in the example that you gave, has decided not to regulate at the retail level, but to regulate at the production level or transformation level. Now it is within the provincial authority to so decide. There is no anomaly in there. The same principle is applicable. Competition can be set aside if the province so decides to regulate the conduct. Let us assume the example that you give is that the distributors of milk cannot agree among themselves on the retail price. That is all that it means. We are just back to the principle that if you do not want competition to regulate your pressure on the market, you should have regulation.

In a province where the decision has been made to have regulation, then competition is aside.

**Mr. De Melto:** That is really a very good example I think of the way we want this Act to apply as an act of general application because in the Ontario case that you gave the retail distribution of the milk is not being regulated. Now surely in that kind of situation, we do not want the distributors of milk in Ontario to be free to collude, for example, and set any price they want for milk in Ontario. It is not being regulated so the act then locks in that kind of case. If it is not regulated then we want to have safeguards so that the private parties not being regulated are not going to be free to fix the price of milk in Ontario.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** But they are free to fix the price. That is, they could, but there is competition in Ontario because there are varying prices for a quart of milk. Now in the province of Alberta you cannot buy a quart of milk any cheaper in the three quart size than you can in the paper carton. It is all the same business and I do not care whether you bought ten gallons of milk or one quart of milk it would still come out the same price per quart and none of the stores pass on efficiencies of handling or what have you and whether Mr. Atkinson agrees or not there are inefficient ways of handling and costly ways of handling. If your wastage is

## [Traduction]

pouvait accaparer le marché, tout comme n'importe quel acheteur important, bien sûr... et les responsables de l'administration de la présente loi pourraient y trouver à redire, car ils semblent penser que la concurrence est le remède à tous les maux; c'est la panacée pouvant remédier à tous les maux économiques. Très bien. Mais que faites-vous de ces anomalies?

**Le président suppléant (M. Clermont):** M. Bertrand, suivi de M. Atkinson.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, j'aimerais prendre un instant pour tenter d'élucider cette question des anomalies. Vous dites que le même genre d'activités en Alberta est réglementé, ce qui fait qu'il tombe sous le coup de la présente loi; vous donnez comme exemple l'industrie laitière et je suis d'accord que la définition lui va. Vous transposez ensuite le même type d'opération dans la province d'Ontario, où il existe une différence considérable dans l'exemple que vous avez donné, car cette province a décidé de ne pas réglementer la vente au détail, réglementant seulement au niveau de la production ou de la transformation. Il n'y a donc pas d'anomalie; le même principe s'applique; c'est tout simplement qu'il incombe aux autorités provinciales de prendre la décision. La concurrence peut disparaître si la province décide de réglementer les activités d'un secteur quelconque. Prenons l'exemple que vous donnez des distributeurs de lait qui n'arrivent pas à s'entendre sur un prix de détail. C'est tout ce que cela signifie. Nous en revenons au principe que si l'on ne veut pas voir réglementer le marché par les pressions provenant de la concurrence, il faut une réglementation.

Dans une province où l'on a décidé de réglementer un commerce quelconque, la concurrence est laissée de côté.

**M. De Melto:** Voilà vraiment un très bon exemple de la façon dont nous voulons voir appliquer la présente loi d'une manière générale, car dans le cas de l'Ontario que vous avez mentionné, la distribution du lait au détail n'est pas réglementée. Dans ce genre de cas, nous ne voulons certainement pas que les distributeurs de lait, en Ontario, soient libres de se concerter, par exemple, en vue de fixer n'importe quel prix pour le lait. Puisqu'il n'y a pas de réglementation, c'est alors que la loi entre en jeu. S'il n'y a pas réglementation, nous voulons des garanties pour que les entreprises privées qui ne sont pas réglementées ne soient pas libres de fixer le prix du lait en Ontario.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Mais elles sont libres de fixer le prix. C'est-à-dire qu'elles le pourraient, mais la concurrence prévaut, en Ontario, car le prix de la pinte de lait varie. En Alberta, cependant, on ne peut pas payer le lait moins cher en l'achetant en paquet de trois pintes; peu importe que l'on achète dix gallons de lait ou seulement une pinte, on paye le même prix par pinte et aucun magasin ne fait payer aux consommateurs de meilleurs procédés de manutention ou quoi que ce soit, et que M. Atkinson soit d'accord ou non, la manutention peut se faire de façon inefficace mais elle peut aussi être coûteuse. Si le gaspillage est plus élevé chez une compagnie que chez une autre, il faut que quelqu'un paye.

[Text]

higher than somebody else's it all comes down to the bottom line.

In Alberta, there is no such thing as competition for the selling of retail milk. An over-abundance of controls, bureaucratic controls, guarantees that there shall not be any competition.

**Mr. De Melto:** But the price level of milk in Alberta is being reviewed at a particular level according to what you said by a regulatory board and approved at that level. In Ontario there is no regulatory board doing that . . .

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, but the consumer benefits here.

**Mr. De Melto:** If the distributors got together they could fix a much higher price for milk than the current price, I have no doubt, if they had no fear of collusion. Why would they not do that?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The market says no.

**Mr. Bertrand:** I think, Mr. Chairman, we just had a very forceful pleading against regulation and in favour of competition and I must thank the member for Alberta on that.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I beg your pardon. This act is so replete with regulation that it is going to be counter-productive under the holy name of so-called competition.

**The Chairman:** Does our witness, Mr. Atkinson, wish to make a point in response to all these deliberations?

**Mr. Atkinson:** It seems to me the determination of the application of regulated conduct in the instance that has been discussed is determined by the method under which the pricing and distribution of milk is regulated and the terms and conditions under which it is regulated in the various jurisdictions.

**The Chairman:** That is correct.

Are there any other questions before we adjourn?

**Mr. Huntington:** Just one point. We have mentioned Safeway but when I was in the farming community you had to stand in line waiting to get a producer contract to deliver to Safeway because they paid the producer more than anybody else. They rewarded you for quality and for efficient handling and bulk handling and everything else. I believe that is still the way out there so it comes back to producers as individuals being rewarded for efficiency.

• 1705

**The Chairman:** Mr. Atkinson, I have a feeling you would like to make a comment.

**Mr. Atkinson:** Well, I think the response of the member is—I am not sure how long ago that was. It must be a long time ago.

[Translation]

En Alberta, la concurrence n'existe pas au niveau de la vente du lait au détail. Une surabondance de contrôles bureaucratiques assure que la concurrence n'existe pas.

**M. De Melto:** Mais le prix du lait en Alberta est révisé, d'après ce que vous avez dit, par un office de réglementation et approuvé à ce niveau. En Ontario, il n'y a pas d'office de réglementation qui fait . . .

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, mais c'est le consommateur qui en bénéficie.

**M. De Melto:** Si les distributeurs se concertaient, ils pourraient fixer un prix beaucoup plus élevé que le prix actuel du lait, j'en suis persuadé, s'ils ne craignaient pas d'être accusés de collusion. Pourquoi ne le feraient-ils pas?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** C'est le marché qui dit non.

**M. Bertrand:** Je crois, monsieur le président, que nous venons d'entendre une protestation très énergique contre la réglementation et en faveur de la concurrence, et je dois en remercier le député de l'Alberta.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je vous demande bien pardon. La présente loi regorge tellement de réglementation qu'elle nuira à la production au nom de la sacro-sainte concurrence.

**Le président:** Est-ce que notre témoin, M. Atkinson, voudrait répondre à toutes ces délibérations?

**M. Atkinson:** Il me semble que pour déterminer l'application de la disposition relative à l'activité réglementée dans l'exemple dont on a discuté, il faut se reporter à la méthode selon laquelle le prix et la distribution du lait sont réglementés, ainsi que les conditions dans lesquelles la réglementation se fait dans les diverses juridictions.

**Le président:** C'est exact.

Quelqu'un a-t-il d'autres questions à poser avant que nous levions la séance?

**M. Huntington:** Je n'ai qu'un point à faire valoir. Nous avons mentionné le cas de Safeway, mais lorsque je vivais moi-même de l'agriculture, il fallait attendre en file pour obtenir un contrat avec Safeway, car cette société payait plus que tout autre producteur. On vous récompensait pour la qualité, la bonne préparation, la présentation en vrac et ainsi de suite. Je crois que c'est toujours la même chose là-bas, et ce sont donc les producteurs eux-mêmes qui sont récompensés pour leur compétence.

**Le président:** Monsieur Atkinson, j'ai l'impression que vous voulez ajouter un mot.

**M. Atkinson:** Je crois que pour répondre au député . . . Je ne suis pas certain de l'époque à laquelle il fait allusion, mais ce doit être il y a bien longtemps.



[Texte]

**Mr. Huntington:** It was. I have been off the farm for a while, yes.

**Mr. Atkinson:** The experience of people who have to stand in line for contracts to market products has been one in which there has been a great variation of reward between the producers from the same firm.

**Mr. Huntington:** I am sorry; you got more money for your fluid milk from Safeway than you did from your own Co-Op.

**Mr. Atkinson:** Well, you are now discussing the question under the circumstances that existed, if Safeway was in fact the firm, which rewarded the farmer a higher level than his own organization. However, that does not provide that the farmer was getting adequate value in either case. I think that given the changes in terms of marketing there is a certain negotiation that now goes on in those areas in which they have organized marketing, in which cost factors have been introduced into the formula, and in which the farmers are getting better rewards for their efforts. I think eggs are a classic example.

**The Chairman:** Thank you, very much. I want to take this opportunity on behalf of the Committee members to thank Mr. Atkinson for appearing before us today.

Prior to adjourning I wish to inform members that we will reconvene at eight o'clock this evening, when we shall have the Canadian Horticultural Council and then at nine o'clock, we will have the Christian Farmers Federation of Ontario. I make a special plea to the few members that are here, that in light of the provincial election in the Province of Ontario, which may captivate the attention of some members, that we would appreciate if you could attend in spite of that rather interesting political event in the province.

**Mr. Clermont:** Excuse me, Mr. Chairman, did we receive the brief from the second group?

**The Chairman:** Yes, it was sent out yesterday, I understand, Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** I received a number of briefs today, and I did not find it.

**The Chairman:** We will inquire into that.

**Mr. Clermont:** Maybe we did, but I did not.

**The Chairman:** Okay. We will inquire and it will be issued to anyone who asks for it, and we will certainly have additional copies tonight.

**Mr. Clermont:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you. Yes, Mr. McCain.

**Mr. McCain:** I think we should ask the witness one clarifying question before we close and it is very brief.

**The Chairman:** Yes, agreed; proceed.

**Mr. McCain:** The witness feels, without qualification, that the exemption for the field of agriculture should be clarified

[Traduction]

**M. Huntington:** En effet, il y a bien longtemps que je ne vis plus dans une ferme.

**M. Atkinson:** A l'époque où les producteurs devaient faire la queue pour obtenir des contrats pour la vente de leurs produits agricoles, les récompenses offertes aux producteurs par la même société variaient considérablement.

**M. Huntington:** Je suis désolé, mais Safeway payait davantage le producteur pour son lait liquide que ne le faisait sa propre coopérative.

**M. Atkinson:** Vous parlez maintenant d'une situation passée si, en fait, c'était bien Safeway qui récompensait l'agriculteur mieux que sa propre organisation. Cependant, cela ne prouve pas que l'agriculteur recevait son dû dans un cas ou dans l'autre. Je pense que les modes de commercialisation ont changé depuis, et qu'une certaine négociation a lieu dans certains secteurs où la commercialisation est organisée, permettant d'inclure, dans la formule d'établissement des prix, l'élément coût, et les agriculteurs sont ainsi mieux récompensés de leurs efforts. Je songe au cas des œufs comme exemple classique.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Je veux profiter de l'occasion pour remercier, au nom des membres du Comité, M. Atkinson, d'avoir bien voulu témoigner aujourd'hui.

Avant de lever la séance, j'aimerais informer les membres du Comité que nous nous réunirons à nouveau à 8h, ce soir, alors que nous aurons comme témoins les représentants du Canadian Horticultural Council et, à 9h, nous aurons ceux de la Christian Farmers Federation of Ontario. Je supplie en particulier les quelques membres du Comité qui sont ici de faire un effort spécial pour venir ce soir, en dépit des élections provinciales qui se déroulent en Ontario et qui pourraient intéresser particulièrement certains membres du Comité.

**M. Clermont:** Je m'excuse, monsieur le président, mais avons-nous reçu le mémoire envoyé par le second groupe?

**Le président:** Oui, il a été distribué hier, je crois, monsieur Clermont.

**M. Clermont:** J'ai reçu un certain nombre de mémoires aujourd'hui mais je ne l'ai pas trouvé.

**Le président:** Nous allons vérifier.

**M. Clermont:** Peut-être qu'il est arrivé au Comité, mais je ne l'ai pas reçu.

**Le président:** Bien. Nous allons vérifier et nous pourrions en remettre un exemplaire à ceux qui en feront la demande; nous aurons certainement des exemplaires supplémentaires, ce soir.

**M. Clermont:** Merci.

**Le président:** Merci. Oui, monsieur McCain?

**M. McCain:** Je pense que nous devrions demander au témoin de clarifier encore une très brève question avant de lever la séance.

**Le président:** Oui, d'accord; je vous en prie.

**M. McCain:** Le témoin dit sans réserve que l'exemption du secteur de l'agriculture devrait être clarifiée, qu'elle devrait

[Text]

and be more direct and obvious that it presently is. I that a correct statement?

**Mr. Atkinson:** Yes.

**Mr. McCain:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, very much. This meeting is now adjourned.

## EVENING SITTING

• 2009

**The Chairman:** We shall resume consideration of the subject matter of Bill C-42. We have before us representatives of the Canadian Horticultural Society and I want to welcome them on behalf of all Committee members. Seated to my immediate right is Mr. E. Connery, who is President of the Canadian Horticultural Society, and to his right, Mr. N. C. Taylor, the immediate Past President, who is from Kelowna, British Columbia, and to his right is Mr. R. C. Mayer, Past President, who resides in Grimsby, Ontario.

• 2010

Welcome, gentlemen. I would now like to provide Mr. Connery an opportunity to give us a brief summation of the position they have struck in relationship to this subject matter.

Prior to proceeding, Mr. Connery, I want to draw to the attention of the Committee members that this evening we have two groups before us. Between 8 o'clock and 9 o'clock we have the Horticultural Society, and from 9 o'clock until 10 o'clock the Christian Farmers Federation of Ontario. In light of this rather unusual approach and limited time, may I recommend to the Committee that when we deal with specific questioners we attempt to confine ourselves to five minutes on the first round. There may be opportunities for second trips around, but I would hope that everyone does have an opportunity to examine the witnesses we have before us. Quite clearly, if we get into substantive matter and I feel that there is a general disposition to pursue it at greater length, I will exercise that discretion to allow that to continue.

Welcome, gentlemen, Mr. Connery, if you would care to give us a brief summation of the position you have taken.

**Mr. E. Connery (President, Canadian Horticultural Council):** Yes, first of all, thank you for giving us this opportunity to appear before you.

**The Chairman:** Proceed. I am sorry.

**Mr. Connery:** One error, it is the Canadian Horticultural Council, rather than the Canadian Horticultural Society.

In our submission, we expressed our support of the position taken by the Federation of Agriculture bearing upon the legal implications for primary producers generally contained in Bill C-42. Our position in that regard remains unchanged. We attempted to provide the Committee with an insight into the reasons for the development of marketing legislation, federally

[Translation]

être plus directe et plus évidente qu'elle ne l'est actuellement. Est-ce exact?

**M. Atkinson:** Oui.

**M. McCain:** Je vous remercie.

**Le président:** Merci beaucoup. La séance est levée.

## SÉANCE DU SOIR

**Le président:** Nous reprenons l'examen du Bill C-42. Nos témoins sont les représentants de la Société horticole du Canada et j'aimerais leur souhaiter la bienvenue au nom de tous les membres du Comité. Immédiatement à ma droite se trouve M. E. Connery, président de la Société horticole du Canada et, à sa droite, M. N. C. Taylor, dernier président de la Société, qui vient de Kelowna, en Colombie-Britannique. À sa droite, se trouve M. R. C. Moyer, ancien président, qui habite à Grimsby, en Ontario.

Messieurs, soyez les bienvenus. J'aimerais maintenant permettre à M. Connery de nous fournir un bref résumé de la position de son organisme en ce qui concerne le sujet qui nous intéresse.

Avant de commencer, monsieur Connery, j'aimerais signaler aux membres du Comité que nous avons, ce soir, deux groupes qui comparaissent. De 20 h à 21 h, nous recevons la Société horticole et, de 21 h à 22 h, la Christian Farmers Federation of Ontario. Compte tenu de ces circonstances inhabituelles et du peu de temps dont nous disposons, j'aimerais demander aux membres du Comité la permission d'accorder cinq minutes à chacun des députés qui interviennent, pour le premier tour. Il sera peut-être possible d'accorder un deuxième tour, mais j'aimerais que chaque membre ait l'occasion de poser des questions aux témoins. Évidemment, si nous en venons à une question importante et que j'estime que tous les membres aimeraient l'approfondir, je permettrai que la discussion se poursuivre à ce sujet.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Monsieur Connery, veuillez avoir la bonté de nous résumer votre position.

**M. E. Connery (président, Conseil horticole du Canada):** Oui, premièrement, j'aimerais vous remercier de la possibilité qui nous est offerte de comparaître devant vous.

**Le président:** Veuillez continuer. Excusez-moi.

**M. Connery:** Permettez-moi de signaler une erreur; il s'agit du Conseil horticole du Canada, et non de la Société horticole du Canada.

Dans notre mémoire, nous avons appuyé la position de la Fédération de l'agriculture quant à l'effet juridique général des dispositions du Bill C-42 sur les producteurs agricoles. Notre position reste inchangée à cet égard. Nous avons essayé de fournir au Comité une explication des raisons pour lesquelles on élabore des lois de commercialisation, tant à l'échelle



*[Texte]*

and provincially, and to express our views as to why such legislation continues to be required by producers. We believe many provisions proposed in Bill C-42, if implemented, could profoundly and adversely affect the market for commodities at present marketed under marketing legislation. We feel very strongly that all legislation, before it is implemented, should be subject to rigid cost-benefit tests, with those persons responsible for advocating the legislation, and or regulations, having to prove conclusively the need for such action. We do not believe a sufficiently strong case can be made to have provisions of Bill C-42 applied to marketing boards, and accordingly respectfully request that they be exempted from such legislation.

As producers, we know first-hand what it is to struggle to plant our crops, protect them from the elements and pestilences, and finally to have to much out a crop at harvest. There are fewer and fewer Canadians prepared to do the heavy physical labour required, under most trying conditions at times. There are fewer Canadians still who are prepared to take the risk involved in an agricultural enterprise. We take the strongest exception to those persons who, in many cases enjoy much higher incomes, better working conditions and environment, and whose only uncertainty is the level of increase in salary and benefits they receive annually, who continually and unfairly criticize proven agricultural marketing structures that are of real value to producers.

We pointed out that primary producers lead the way in respect to productivity. In 1940, one farmer produced enough food for 11 people as compared with sufficient food for 55 people today. If all segments of our Canadian economy were as productive as farmers, our Canadian economy would be far and away the best in the world.

We wish to go on record that farmers generally, and horticultural producers particularly, are extremely aware of consumer interests, as any successful industry must be to succeed in the long run. Producers over the years would have welcomed similar concerns for producers' interests, at times when their products were sacrificed at prices far below cost of production.

That is our summary, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Connery.

We will now open this period for questioning. For the benefit of a recent arrival in the Committee, I just underscore a point that I made earlier, Mr. Stevens, that this is a one-hour session and then we move to another witness. Therefore, I have suggested that we perhaps take five minutes on questioning on the first round. We may get around to two or three rounds if it works out, but at least everyone should have an opportunity.

Mr. McCain is the first on my list. Mr. McCain.

• 2015

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, for the information of the witnesses tonight, would Mr. Affleck very briefly, as I have

*[Traduction]*

fédérale qu'à l'échelle provinciale, et de dire pourquoi ces lois continuent d'être demandées par les producteurs. Nous trouvons que beaucoup des dispositions du Bill C-42, si elles sont adoptées, pourraient gravement affecter le marché des produits commercialisés actuellement en vertu des lois de commercialisation. Nous estimons que toute loi, avant d'être mise en vigueur, devrait faire l'objet de tests de rentabilité, la preuve de la nécessité des mesures envisagées devant être fournie par les promoteurs de la loi ou des règlements. Nous ne pensons pas que l'on puisse justifier l'application des dispositions du Bill C-42 aux offices de commercialisation et nous nous demandons donc respectueusement d'en exempter ces derniers.

En notre qualité de producteurs, nous savons parfaitement à quelle lutte nous devons nous livrer pour planter nos cultures, les protéger des éléments et des insectes et les récolter de peine et de misère. Le nombre de Canadiens prêts à s'acquitter des lourds travaux physiques nécessaires, dans des conditions parfois très dures, va en diminuant. Il y a encore moins de Canadiens qui sont prêts à courir le risque de s'occuper d'une exploitation agricole. Nous nous opposons fortement aux personnes qui, dans bien des cas, jouissent de revenus plus élevés, de meilleures conditions de travail et dont la seule incertitude tient au niveau d'augmentation du salaire et des avantages sociaux qu'elles reçoivent annuellement et qui continuent pourtant injustement de critiquer des structures de commercialisation agricole dont l'utilité et la valeur pour les producteurs n'est pas à prouver.

Nous avons signalé que les producteurs agricoles sont en tête de file quant à la productivité. En 1940, un agriculteur produisait assez de nourritures pour 11 personnes, alors qu'aujourd'hui il en produit assez pour 55. Si tous les secteurs de l'économie canadienne étaient aussi productifs que le secteur agricole, notre économie serait de loin la meilleure du monde.

Nous voulons dire qu'en général, les agriculteurs, et les horticulteurs en particulier, sont parfaitement au courant des intérêts des consommateurs, comme doit l'être toute industrie qui, à long terme, désire réussir. Aux diverses époques où, au cours des années, les produits agricoles ont dû être sacrifiés à des prix de loin inférieurs au coût de production, les producteurs agricoles auraient bien aimé que l'on se préoccupe tout autant de leurs intérêts.

C'est là le résumé de nos propos, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Connery.

Nous passons maintenant aux questions. Signalons à M. Stevens, qui est arrivé il y a quelques instants, qu'il s'agit là d'une séance d'une heure et que nous passons ensuite à d'autres témoins. J'ai donc proposé que, pour le premier tour, chaque député pose des questions pendant cinq minutes. Nous aurons peut-être deux ou trois tours, mais cela permettra du moins à chaque député de poser des questions.

M. McCain est le premier sur ma liste. Monsieur McCain.

**M. McCain:** Monsieur le président, pour renseigner les témoins, j'aimerais que M. Affleck répète très brièvement, car

[Text]

only five minutes, repeat his remark of this afternoon on the safeguards of this bill as they relate to marketing boards?

**Mr. Affleck:** This bill, Mr. Chairman, would exempt marketing boards from the application of Part IV.1 and the other specific sections mentioned in proposed Section 4.5(1) provided that the marketing board has been authorized to do what it is doing by an agency, that is either a body that derives its power directly from an act or a Minister of the Crown, that agency is empowered by the act by which it is created to regulate the conduct in the manner in which it is doing so and has directed its attention to what the marketing board is doing and, further, provided that to interfere through the provisions of this proposed act with what the marketing board is doing would frustrate the primary purpose for the creation of that marketing board.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Affleck. Do you have any comments on the point that was made by our Counsel?

**Mr. N. C. Taylor (Immediate Past President, Canadian Horticultural Council):** If I might, Mr. Chairman, as I have already indicated to Mr. Affleck before the meeting started, I am pleased to hear him say this but I also would indicate that it is a legal opinion which he has given and there are other legal opinions which I have had for one, which certainly do not agree with it. At least, they have severe doubts about it and this is what has alarmed us quite a bit. I think the position would be probably that certainly at some point somebody would have to go to court to find out whose opinion is the correct one. As marketing boards have been in place and been recognized by not only the federal government since 1934, they are also recognized, I believe, by every province in Canada, I do not see why this should have to happen. We do not want to go through the courts to establish this. I think a simple exemption would still be far the best thing.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. McCain.

**Mr. McCain:** In other words, you would like to see it spelled out clearly enough in layman's language so that you could understand it and you would anticipate that all others like you would understand it.

**Mr. Taylor:** That is right. We have terrific misgivings about this bill, Mr. Chairman.

**Mr. McCain:** As guide and direction for the board or the courts.

**The Chairman:** Just by way of clarification, I gather that the central thrust is in fact the very point that we are now dealing with of the concerns that you are expressing in respect to this bill. That embodies the primary concern that you have. If all members bore that in mind, I think we might for the edification of all of us deal rather specifically with that point. But in any event the members are free to do what they wish. Mr. McCain.

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, I think Mr. Huntington has a remark on that. I yield to him gladly.

[Translation]

je n'ai que cinq minutes, les observations qu'il a faites cet après-midi quant aux précautions prises dans le bill en ce qui a trait aux offices de commercialisation.

**M. Affleck:** Monsieur le président, dans ce bill, les offices de commercialisation sont exemptés de l'application de la partie IV.1 et des autres articles mentionnés au paragraphe 4.5(1) du bill, à condition qu'ils aient été autorisés à faire ce qu'ils font par une autorité administrative, c'est-à-dire un organisme qui tire directement son pouvoir d'une loi ou d'un ministre de la Couronne, et que cette autorité ait, de par la loi qui l'a créée, le pouvoir de réglementer les travaux de ces offices. En outre, les offices de commercialisation sont exemptés si, en intervenant dans leurs travaux, par l'entremise des dispositions proposées de la loi, on entre en conflit avec la raison principale qui a présidé à leur création.

**Le président:** Merci, monsieur Affleck. Avez-vous des observations à faire au sujet de ce qu'a dit notre conseiller?

**M. N. C. Taylor (président sortant, Conseil horticole du Canada):** Comme je l'ai déjà dit à M. Affleck avant le début de cette réunion, monsieur le président, je suis heureux de l'entendre dire ceci, mais j'aimerais également préciser qu'il s'agit là d'une opinion juridique et qu'il y a d'autres opinions juridiques, que j'ai moi-même entendues, et qui ne concordent certe pas avec la sienne. En tout cas, de graves doutes continuent de régner, et c'est ce qui nous inquiète. A un moment donné, il va falloir s'adresser à un tribunal pour savoir qui a raison. Comme les offices de commercialisation existent et sont reconnus non seulement par le gouvernement fédéral depuis 1934, mais également, si je ne m'abuse, par toutes les provinces du Canada, je ne vois pas pourquoi ceci devrait se produire. Nous ne voulons pas nous en remettre aux tribunaux pour établir ceci. Je pense qu'une simple exemption serait, et de loin, la meilleure solution.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur McCain.

**Mr. McCain:** Autrement dit, vous aimeriez que ceci soit énoncé clairement et avec précision, de manière que vous et les autres organismes concernés puissiez le comprendre.

**M. Taylor:** C'est exact. Nous avons beaucoup de craintes à l'endroit de ce bill, monsieur le président.

**M. McCain:** Dans la mesure où c'est un guide et une directive à la commission ou aux tribunaux.

**Le président:** Si je comprends bien, l'aspect le plus important de votre exposé est précisément celui dont nous traitons maintenant. Voilà qui traduit votre préoccupation principale. Si tous les députés gardaient cela à l'esprit, nous pourrions, pour que tout le monde en profite, traiter principalement de ce sujet. Bien sûr, de toute façon, les membres du Comité sont libres de faire ce qu'ils veulent. Monsieur McCain.

**M. McCain:** Monsieur le président, je pense que M. Huntington a une observation à faire à ce sujet. Je lui cède la parole.



[Texte]

**Mr. Huntington:** I just want to emphasize, Mr. Chairman, that I agree with the witness. From a legal opinion that we have it will probably require judicial interpretation before this matter is truly cleared up. I keep going back over and over this thing, and the notes and comments of people and comments of the Department and the comments of Counsel, and I keep going back to the source of a legal opinion we have; and going back over these arguments the document still stands as far as he is concerned. So I think we are into something and I would agree that judicial ruling will be needed before this matter is cleared up as it now stands in this bill.

**The Chairman:** I wonder if I can just make one point. I am of the view that a judicial ruling in the abstract would not really solve the problem. I think the real question relates to each individual case as to whether in fact it is regulated or not regulated and it is not really so much a question of exemption or non-exemption.

**Mr. McCain:** A class? You said "each case"; do you mean a class or a case?

**The Chairman:** No. Each case. I maybe should not be saying this but I have a feeling that the central question is whether the body is in fact regulated or not. In so far as it is regulated under the terms here, it is exempt. But in so far as it is not regulated, it is not. So the central question is not what the law says, but whether it is regulated or not, as far as the activity in question is concerned.

• 2020

**Mr. McCain:** By either a provincial or a federal jurisdiction of authority.

**The Chairman:** Perhaps counsel or the department may wish to confirm or reject the view I am expressing, but that seems to me to be the accurate assessment of the situation. Is that correct?

**Mr. Affleck:** Mr. Chairman, we have Mr. Taylor here, who, I understand, is the Chairman of the Apple Marketing Board.

**Mr. Taylor:** Yes, the Fruit Marketing Board of British Columbia.

**Mr. Affleck:** For British Columbia. He advises me that the primary objective, as you read it in the bill, which ends up in creating this board, is the regular marketing of apples produced in British Columbia; that his board operates pursuant to an order in council of the Province of British Columbia, and when they make a finding or a decision, it is reviewable by the British Columbia Market Council.

**Mr. Taylor:** Yes.

**Mr. Affleck:** And they have to pass on it before it comes into force.

**Mr. Taylor:** Yes, we are required to send them the minutes of any meetings we have, and any regulations or orders we

[Traduction]

**M. Huntington:** J'aimerais souligner, monsieur le président, que je suis d'accord avec les témoins. D'après une opinion juridique que l'on nous a communiquée, il faudra sans doute que les tribunaux fournissent leur interprétation pour régler la question. Je continue de réexaminer cette question, de revoir les notes et les observations de divers témoins, des fonctionnaires du ministère et du conseiller, ainsi que l'opinion juridique qui nous a été fournie, et je ne peux m'empêcher de dire que le problème continue de se poser. J'estime donc que nous ne pouvons pas nous en cacher et qu'il faudra une décision judiciaire pour régler cette question une bonne fois pour toutes.

**Le président:** Permettez-moi d'apporter une précision. A mon sens, une décision judiciaire abstraite ne résoudrait pas le problème. D'après moi, la question se pose pour chaque cas individuel; il s'agit de savoir si tel organisme est réglementé ou non, et pas tellement de l'exempter ou de ne pas l'exempter.

**M. McCain:** Une catégorie? Vous avez dit «chaque cas»; voulez-vous dire chaque catégorie ou chaque cas?

**Le président:** Non. Chaque cas. Je ne devrais peut-être pas dire cela, mais j'ai l'impression que la question essentielle est de savoir si, en fait, l'organisme est réglementé ou non. S'il est réglementé, tel qu'on l'entend ici, il est exempté. Toutefois, s'il n'est pas réglementé, il n'est pas exempté. L'important n'est donc pas ce que dit la loi, mais de savoir si l'organisme est réglementé ou non, en ce qui concerne son activité.

**M. McCain:** Que ce soit par une autorité provinciale ou fédérale.

**Le président:** Peut-être le conseiller ou les fonctionnaires du ministère aimeraient-ils confirmer ou infirmer mon opinion, mais il me semble que c'est là une évaluation exacte de la situation. Ai-je raison?

**M. Affleck:** Monsieur le président, nous avons ici M. Taylor, qui, si je ne m'abuse, est président de l'Office de commercialisation des pommes.

**M. Taylor:** Oui, l'Office de commercialisation des fruits de la Colombie-Britannique.

**M. Affleck:** De la Colombie-Britannique. Il me dit que la principale raison de la création de cet office, tel que cela est écrit dans le bill, est la commercialisation des pommes de la Colombie-Britannique; l'office de commercialisation pour lequel il travaille fonctionne en vertu d'un décret du conseil de la province de Colombie-Britannique; lorsque cet office en arrive à une conclusion ou une décision, elle doit être examinée par le conseil du marché de la Colombie-Britannique.

**M. Taylor:** Oui.

**M. Affleck:** Ce dernier doit adopter cette décision pour qu'elle soit mise en vigueur.

**M. Taylor:** Oui, nous devons envoyer au conseil les comptes rendus de toutes nos réunions, ainsi que tous nos règlements ou

[Text]

make, and they have the power to strike them completely or amend them as they see fit.

**Mr. Affleck:** So I would think we have a clear case there where something has been expressly authorized by the public agency, which in that case happens to be the Lieutenant-Governor in Council of British Columbia; that the agency is empowered to do it under its act. It is addressing its mind to the problem, and the primary regulator objective of the act is to do what the board is doing.

**The Chairman:** Therefore it is exempt. That is the conclusion, the bottom line, I gather, that you are drawing.

**Mr. McCain:** That is the "should be".

**Mr. Affleck:** That is the "should be".

**An hon. Member:** It always starts with "should".

**Mr. Affleck:** I am assuming that the facts I have are correct, and on those facts I would say it would be exempt.

**Mr. McCain:** But I would have to say, Mr. Chairman, in all fairness—and Mr. Affleck has been very fair in this—it is a sort of contradictory situation in which they are exempt, but the court would have to prove it. The law does not specify, yes, you are exempt; the law gives an opportunity for the court to say, Yes, you are exempt.

**Mr. Affleck:** If somebody decided to sue them or the department decided to prosecute them, that would probably be one of the issues the court would have to decide, but only then.

**Mr. McCain:** You were going to consult the departmental representatives here.

**The Chairman:** Yes, if they wish to comment. I would think everything in the law is subject to interpretation in the courts, in that sense.

**Mr. Bertrand:** I think, Mr. Chairman, the position has been clearly spelled out by the legal counsel for the Committee, and the analysis of the situation, as he explained it with respect to the Fruit Marketing Board in B.C., leads me to the conclusion that they are exempt.

Now, you might very well say, Well I do not believe what you say—well, I do not believe.

**An hon. Member:** That is why I am a doubting Thomas.

**The Chairman:** Let us have one more question and then we will move on, Mr. McCain.

**Mr. McCain:** There was a second thrust, in a sense, to their presentation. They felt that examination should only be made on the basis of a cost-benefit study which would indicate the examination should be made. Is that your intention? Is that the intention of the witness in the mention of the cost-benefit study?

**Mr. Connery:** Incident to the regulations that they are doing, the costs versus the benefits should be studied.

**Mr. McCain:** What cost and what benefit?

**Mr. Connery:** In action taken by . . .

**Mr. Taylor:** Class action, I guess.

[Translation]

ordonnances, et il a le pouvoir de les supprimer entièrement ou de les modifier comme il le veut.

**M. Affleck:** Voilà donc un cas où, selon toute évidence, une mesure a été expressément autorisée par l'autorité administrative, c'est-à-dire, dans ce cas, le lieutenant-gouverneur en conseil de la Colombie-Britannique; cette autorité a le pouvoir de faire cela en vertu de la loi dont elle se réclame. Elle s'occupe de la question, et le principal objectif de réglementation de la loi est de permettre à l'Office de commercialisation de s'acquitter de la tâche dont il s'acquitte.

**Le président:** Donc, il est exempté. Je suppose que c'est là la conclusion à laquelle vous parvenez.

**M. McCain:** En fait, il «devrait être» exempté.

**M. Affleck:** Il «devrait être» exempté.

**Une voix:** On commence toujours par dire que cela «devrait être».

**M. Affleck:** Je suppose que les faits que j'ai exposés sont corrects, et, si l'on s'en tient à ces faits, je dirais que cet office devrait être exempté.

**M. McCain:** Toutefois, monsieur le président, en toute justice, sans le moindre reproche à M. Affleck, ce n'est en quelque sorte que dans une situation contradictoire que l'office est exempté; toutefois, un tribunal devrait le prouver. La loi ne précise pas: «Oui, un tel est exempté»; la loi donne à un tribunal la possibilité de dire: «Oui, vous êtes exemptés».

**M. Affleck:** Si le ministère ou quelqu'un d'autre décide d'intenter une poursuite contre l'office, ce serait probablement une des questions que devrait régler un tribunal, en effet, mais uniquement dans ce cas.

**M. McCain:** Vous devez consulter les représentants du ministère.

**Le président:** Oui, s'ils veulent intervenir. J'imagine que toute disposition législative est sujette à l'interprétation des tribunaux.

**M. Bertrand:** Je pense, monsieur le président, que la position a été clairement énoncée par le conseiller juridique du Comité; si je m'en tiens à son analyse de la situation, quant à l'Office de commercialisation des fruits de la Colombie-Britannique, j'en conclus que cet office est exempté.

Bien sûr, vous pourriez très bien dire: «Eh bien, je ne vous crois pas»; dans ce cas, je n'y puis rien.

**Une voix:** Je suis comme saint Thomas, qui doute de tout.

**Le président:** Encore une question, et nous passons à autre chose, monsieur McCain.

**M. McCain:** Il y avait un deuxième aspect dans l'exposé des témoins. Ils ont estimé qu'un examen devrait être effectué uniquement en se fondant sur une étude de rentabilité qui indiquerait la nécessité d'effectuer un examen. Est-ce bien là votre intention? Des témoins veulent-ils bien dire cela lorsqu'ils parlent d'une étude de rentabilité?

**M. Connery:** En ce qui a trait aux règlements qu'ils proposent, il faut examiner les coûts et les avantages.

**M. McCain:** Quel coût et quel avantage?

**M. Connery:** Ceux des mesures prises par . . .

**M. Taylor:** Vous parlez des recours collectifs, je suppose.



[Texte]

**Mr. Connery:** No.

**Mr. McCain:** I beg your pardon.

**Mr. R. C. Moyer (Past President, Canadian Horticultural Council):** The cost to the primary producer and the benefit that is going to be derived from that.

**Mr. McCain:** The public benefit . . .

**Mr. Moyer:** Yes.

**Mr. McCain:** . . . versus the cost of . . .

**Mr. Moyer:** To the producer.

**Mr. McCain:** Yes. As to whether or not there is social justification for any action by the board.

**The Chairman:** Is that an accurate assessment of your position?

**Mr. Connery:** Reasonably so, yes.

**The Chairman:** Yes, okay. Thank you, Mr. McCain.

**Mr. McCain:** I think the Committee should note that even if they do not get their exemption, which they wish and which I do support, then there should be some consideration to cost-benefit studies when there is an action being taken.

**The Chairman:** I think, Mr. McCain, that is a good point, because there were two points, and I had really underscored only one.

• 2025

**Mr. McCain:** There may be more, but I guess I would think about it.

**The Chairman:** All right. Dr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Mr. Chairman, I have two short questions to the witnesses. One, what is the state of competition in your business sector at the present time, in the horticultural sector, and two, do you have any other concerns in the bill besides marketing boards? But I understand the answer to the latter is no.

**Mr. Connery:** The position of horticulture in Canada as far as being competitive, we are in trouble. Specific commodities at specific times may enjoy some luxury of good pricing because of the vagrancies of weather where something happens. The weather in Texas drowning out a major crop creates an artificial shortage. So therefore we enjoy some good returns. But the Canadian economy versus many of our competing countries, and especially the United States, there is just no way. The preamble to the tariff report indicates that at best in any particular area of production and cost of production we are equal to the American costs of production, but in most cases they are much higher costs. So the Canadian horticultural industry is really at a disadvantage when it comes to other countries in competition.

**Mr. Philbrook:** Based on economic differences or . . .

**Mr. Connery:** The cost of production. Our costs are much greater in Canada. Our labour is anywhere from \$1 to \$1.50 more in Canada than in the United States. The type of people

[Traduction]

**M. Connery:** Non.

**M. McCain:** Veuillez m'excuser.

**M. R. C. Moyer (ancien président, Conseil horticole du Canada):** Il faut examiner les dépenses des producteurs agricoles et les avantages qu'ils vont en tirer.

**M. McCain:** Les avantages du public . . .

**M. Moyer:** Oui.

**M. McCain:** . . . par opposition aux dépenses de . . .

**M. Moyer:** Des producteurs.

**M. McCain:** Oui. Pour savoir si les mesures de la commission se justifient du point de vue social.

**Le président:** Est-ce là une évaluation correcte de votre position?

**M. Connery:** Oui, relativement.

**Le président:** Oui, très bien. Merci, monsieur McCain.

**M. McCain:** Je pense que le Comité devrait noter que, même si cet organisme n'obtient pas l'exemption qu'il souhaite, et que j'appuie, il faudrait examiner la question des études de rentabilité lorsque des mesures sont prises.

**Le président:** Je pense, monsieur McCain, que vous avez raison, parce qu'il y avait deux aspects, et qu'en fait, je n'en ai souligné qu'un seul.

**M. McCain:** Je suppose que je devrais y réfléchir.

**Le président:** Très bien. Monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Monsieur le président, j'ai deux courtes questions à poser aux témoins. Tout d'abord, quelle concurrence existe à l'heure actuelle dans le secteur horticole et, deuxièmement, y a-t-il autre chose que les offices de commercialisation, dans les dispositions du projet de loi, qui vous permet de faire des profits exceptionnels. Cependant, il nous est difficile de faire concurrence aux pays étrangers, spécialement aux États-Unis. Le préambule du rapport sur les tarifs précise que, dans beaucoup de secteurs de production, nos coûts sont égaux à ceux des États-Unis, mais que, dans beaucoup de cas, les coûts sont supérieurs. Ainsi, l'industrie horticole canadienne se trouve dans une situation désavantageuse par rapport à d'autres pays.

**M. Connery:** Dans le domaine de la concurrence, nous avons des problèmes. Il est possible qu'à certains moments certains produits bénéficient d'un très bon produit à cause des fluctuations de température. Si une certaine récolte du Texas est inondée, cela crée une pénurie artificielle, ceux qui nous permet de faire des profits exceptionnels. Cependant, il nous est difficile de faire concurrence aux pays étrangers, spécialement aux États-Unis. Le préambule du rapport sur les tarifs précise que, dans beaucoup de secteurs de production, nos coûts sont égaux à ceux des États-Unis, mais que, dans beaucoup de cas, les coûts sont supérieurs. Ainsi, l'industrie horticole canadienne se trouve dans une situation désavantageuse par rapport à d'autres pays.

**M. Philbrook:** Est-ce que c'est dû à des différences économiques, ou . . .

**M. Connery:** C'est une question de coût. Nos coûts sont beaucoup plus élevés ici, au Canada. Nous payons les ouvriers de \$1 à \$1.50 de plus qu'aux États-Unis. De plus, ils ne sont

[Text]

we have working for us is not as productive as the American. Many of our chemicals, fertilizers, the inputs that we have into production, are much higher in Canada.

**Mr. Philbrook:** What about problems with domestic competition?

**Mr. Connery:** There are times, yes, when we have problems with domestic between provinces. We have problems there. This is why some commodities have gone to national marketing boards.

**Mr. Philbrook:** Anything resembling a monopoly—is there any problem with any particular companies dominating the field excessively?

**Mr. Connery:** Do you mean in the producer sector or in the people who buy from us?

**Mr. Philbrook:** In the producer sector.

**Mr. Connery:** Not that we are aware of at this point.

**Mr. Philbrook:** How about in terms of buyers?

**Mr. Connery:** Well, as we have seen, the numbers of wholesale people are going down almost as fast as the growers, in relationship. In Winnipeg we were down to five basic buyers of our commodities. You have 200 to 300 people selling to five buyers. If you do not have marketing boards, how can this group of people properly market their products?

**Mr. Philbrook:** You are at a bargaining disadvantage, the growers and the wholesalers.

**Mr. Connery:** Yes. You can imagine some larger growers in the marketplace who are aware of what is happening, and have some idea as to what is going on. But many small farmers come into town to sell their product and they have no idea what the marketplace is demanding. Many farmers are not aware of today's cost of production and they do not find out until the end of the year, whereas marketing boards will tend to analyse the needs of the industry. We try to produce to fill the needs of the industry, and I think through marketing boards we are going to have a much greater opportunity of good supply management in supplying the needs of the consumer, rather than the ups and downs of the prices. If you reduce prices, producers go out of business. Then there are high prices and they come back in, but in the interim there are shortages, and when there are gluts, the gluts are wasted. So we see that the Canadian production is not filling the needs. Marketing boards have evened this out.

**Mr. Philbrook:** Is that your best solution or preferred solution to cope with the buyer problem as well?

**Mr. Connery:** We do not know of any better solution at this time. Come along with a better one and we would take a look at it, but marketing boards to date are our only solution.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Moyer:** May I go a little further, Mr. Chairman?

[Translation]

pas aussi productifs. Également, le coût de l'engrais est nettement supérieur au Canada.

**M. Philbrook:** Qu'en est-il de la concurrence à l'intérieur du Canada?

**M. Connery:** Parfois, il existe des difficultés entre les provinces. C'est la raison pour laquelle il existe des offices de commercialisation nationaux pour certains produits.

**M. Philbrook:** Y aurait-il des problèmes en ce qui concerne les monopoles? Y a-t-il des compagnies qui dominent presque exclusivement le marché?

**M. Connery:** Vous voulez parler des producteurs ou des acheteurs?

**M. Philbrook:** Des producteurs.

**M. Connery:** Pas que nous sachions.

**M. Philbrook:** Qu'en est-il des acheteurs?

**M. Connery:** Comme nous avons pu le remarquer, le nombre de grossistes diminue dans les mêmes proportions que le nombre de producteurs. A Winnipeg, il y a 5 grands acheteurs pour nos produits. Environ 200 ou 300 producteurs vendent donc à 5 acheteurs. S'il n'existait pas d'offices de commercialisation, comment tous ces producteurs pourraient-ils mettre en marché leurs produits?

**M. Philbrook:** Les producteurs et les grossistes n'ont pas beaucoup le pouvoir de négocier.

**M. Connery:** Évidemment. Il y a certains gros producteurs qui comprennent la situation, mais dans le cas de petits agriculteurs qui se rendent en ville pour vendre leurs produits, ils ont beaucoup de mal à comprendre le marché. Ils ne sont pas au courant des coûts de production et ne peuvent en avoir une idée qu'à la fin de l'année, alors que les offices de commercialisation, eux, peuvent analyser véritablement quels sont les besoins de l'industrie. Nous essayons de produire pour répondre aux besoins de l'industrie et je crois qu'avec l'aide des offices de commercialisation nous aurons beaucoup plus de possibilités; il y aura une meilleure gestion de l'approvisionnement et qu'il n'y aura pas une telle fluctuation des prix. Ce qui se passe, c'est que la réduction des prix force les producteurs à se retirer des affaires. Quand les prix remontent, ils se remettent en affaires. Ainsi donc, il y a soit pénurie, soit surabondance, et quand il y a surabondance, cela veut dire qu'il y a également du gaspillage. La production canadienne ne répond pas véritablement aux besoins et ce sont les offices de commercialisation qui ont réglé la situation, qui l'ont équilibrée.

**M. Philbrook:** Serait-ce la meilleure façon de régler le problème du point de vue de l'acheteur également?

**M. Connery:** Nous ne connaissons aucune autre situation qui lui soit préférable. Si vous en avez une, nous l'étudierons; cependant, jusqu'à l'heure actuelle, les offices de commercialisation sont notre seule solution.

**Le président:** Merci.

**M. Moyer:** J'aimerais ajouter quelque chose à cela, si vous me le permettez, monsieur le président.



[Texte]

**The Chairman:** Yes, Mr. Moyer.

**Mr. Moyer:** One very apparent example to your question is the tender fruit industry. Today in the Niagara Peninsula we have only one processor processing most of your tender fruit, and what position would you be in without a marketing board? In the grape industry, in grape production, you are dealing in the main with four wineries. So you need something like this.

**Mr. Philbrook:** That underlines your initial concern about the marketing board exemption being spelled out very clearly.

**Mr. Moyer:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, I was wondering if I could comment on the second paragraph on page 2. I notice in the brief it stated that:

We believe that agricultural producers' and horticultural producers' organizations in particular should be exempted from the act for the same reasons that labour receives exemption.

• 2030

I was wondering if the department, first of all, could indicate to us why in fact labour is exempt from the act, as it now is proposed?

**Mr. Bertrand:** That exemption is a question of policy, and it dates back to the earlier part of this competition law or when the Combines Investigation Act was introduced.

If you look at the history of the common law in England and the United States, you will note that what prevented labour movements from taking off the ground in England was precisely the application of restraint of trade and that exemption was required to allow the labour movement to get organized. Otherwise, if you do not have that exemption, the Combines Investigation Act would prevent completely the labour movement.

There may be some argument that this exemption is not required in the light of 4.5, because at that time if labour was organizing itself under legislation, subject to a labour board, the conduct would be authorized by a public agency, the labour board, and the public agency is expressly empowered to authorize a look at the labour legislation, and the application would seriously interfere with labour law.

You could argue that even without the exemption provided in 4.1 labour otherwise would be exempt.

**Mr. De Melto:** I think it is worth mentioning that it is not an absolute exemption for labour in any event; the exemption extends to agreements which are for their reasonable protection, and that is the wording of the act. And of course you could just as easily argue that, because you could have all kinds of cases claiming that what they were doing was not for their reasonable protection. It is very difficult to draft an absolute exemption.

[Traduction]

**Le président:** Allez-y.

**M. Moyer:** Je voudrais vous citer un exemple très évident. Celui de l'industrie des fruits délicats. Aujourd'hui, dans la péninsule du Niagara, il n'y a qu'un seul transformateur pour cette denrée. Dans quelle situation serions-nous sans office de commercialisation? Dans l'industrie du raisin, on vend le produit pour ainsi dire uniquement à quatre négociants. Ainsi donc, les offices de commercialisation sont tout à fait nécessaires.

**M. Philbrook:** C'est sans doute la raison pour laquelle vous recommandez que l'exemption soit bien précisée.

**M. Moyer:** Oui.

**Le président:** Monsieur Stevens.

**M. Stevens:** J'aimerais faire quelques commentaires au sujet du deuxième paragraphe de votre mémoire, à la page 2. Vous y dites en effet:

A notre avis, les organisations de producteurs agricoles, et en particulier des producteurs horticoles, devraient être exemptées des dispositions de la loi pour les mêmes raisons que les organisations syndicales.

Le ministère pourrait-il nous dire pourquoi les organisations syndicales ne seront pas visées par la nouvelle loi?

**M. Bertrand:** Il s'agit là d'une question de politique qui remonte au tout début de la loi sur la concurrence, lorsque la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions a été adoptée.

Si vous étudiez l'histoire du «common law» en Angleterre et aux États-Unis, vous noterez que ce qui a empêché les mouvements syndicaux de démarrer, en Angleterre particulièrement, ce fut précisément l'application de la restriction de commerce. L'exemption que nous prévoyons dans le bill était nécessaire afin de permettre aux mouvements syndicaux de s'organiser. Si une telle exemption n'existait pas, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions empêcherait tout mouvement syndical.

On peut dire qu'une telle exemption n'est pas nécessaire, à la lumière de l'article 4.5, car si un mouvement syndical s'organisait officiellement, le conseil syndical serait l'autorité administrative qui le réglerait. L'autorité administrative a le pouvoir de réglementer les activités, ce qui pourrait poser des problèmes.

On peut dire également que, même sans l'exemption prévue à l'article 4.1, le secteur syndical ferait l'objet d'une exemption.

**M. De Melto:** Il faut mentionner qu'il ne s'agit pas là d'une exemption absolue, de toute façon. Cette exemption s'applique uniquement aux ententes qui prévoient la protection raisonnable, ce qui est prévu d'ailleurs dans la loi. Et il est possible de trouver toutes sortes de cas où ce ne serait pas le cas. Il est très difficile de prévoir une exemption absolue.

[Text]

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, following on that, in all fairness do you really anticipate that this act will be a bind to labour union activities?

**Mr. De Melto:** I could not cite you case and verse but there were, I think, two or three cases quite a long time ago—I would be very anxious to apply the act in the appropriate circumstances—respecting the product market in a competitive way and it did not seem to be for the reasonable protection of the people doing the collective bargaining.

**Mr. Stevens:** Through you, Mr. Chairman, I believe fishermen are exempt in the same way under the draft act?

**Mr. Bertrand:** There is an exemption for fishermen.

**Mr. Stevens:** Well, based on the evidence that the department officials have given us, Mr. Chairman, I was wondering if they could indicate then why they distinguish the types of activities that we have represented before us now. What is so essentially different from those that are acting as farmers or in the horticultural field from those that are in the labour union field? Cannot the same rules and exemptions be made to apply?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, do we take that as a suggestion?

**Mr. Stevens:** No, as a question.

**Mr. Bertrand:** Well, I think you would have to ask that of my Minister.

**Mr. Huntington:** Who would he talk to?

**The Chairman:** Where he gets his answers is a different question.

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, I will put the question more directly. Where, in your view, are the distinctions that justify the type of activity that we have represented before us right now that justifies that type of activity being distinguished to the point where they are included clearly under the act whereas the other two types of activity, the labour union and the fishermen-type of activity, are exempted?

**Mr. De Melto:** The question of exempting the labour unions relates to the collective bargaining process in Canada and the idea that the collective bargaining process is the best way we have for workmen to get wage settlements accomplished.

• 2035

With direct application of the Act, you could, for example, treat labour as a commodity in the absence of any exemption and simply apply the Act, then every time they get together for collective bargaining you could charge them with fixing the price of labour. Of course, then you would have to come up with some other system in Canada for wage settlements because that would be the end of the collective bargaining system, and that is the reason the exemption is there. Now, I do not think that applies in a marketing-board kind of setup because there we are not dealing there with the wage-setting clauses.

[Translation]

**M. Stevens:** Monsieur le président, croyez-vous vraiment que cette loi liera les activités des syndicats?

**M. De Melto:** Je ne pourrais vous citer de cas précis, mais je crois qu'il y en a deux ou trois qui se sont produits il y a pas mal de temps. Je crois qu'il est important d'appliquer la loi selon les circonstances, en tenant compte du produit sur le marché, en permettant la concurrence, et il ne semblait pas que l'on protégeait d'une façon raisonnable les négociations collectives.

**M. Stevens:** Je crois comprendre que les pêcheurs sont exempts des dispositions également?

**M. Bertrand:** Oui.

**M. Stevens:** Pourquoi le ministère doit-il distinguer entre les différentes activités? Pourquoi leur situation est-elle tellement différente des agriculteurs ou des horticulteurs? Pourquoi ne pourrait-on appliquer les mêmes règles, les mêmes exemptions?

**M. Bertrand:** Est-ce une suggestion?

**M. Stevens:** Non, une question.

**M. Bertrand:** Je crois qu'il faudrait poser cette question à mon ministre.

**M. Huntington:** Et à qui poserait-il la question, lui?

**Le président:** Peu importe où il obtienne ses réponses.

**M. Stevens:** Monsieur le président, je poserai alors la question plus directement. Qu'est-ce qui justifie cette différence entre les différentes sortes d'activités? Qu'est-ce qui fait que les pêcheurs et les syndicats sont exempts des dispositions, alors que tous les autres secteurs ne le sont pas?

**M. De Melto:** Pour les syndicats, on a estimé que le processus des négociations collectives est la meilleure façon pour les travailleurs de négocier leur salaire.

Si l'on appliquait la loi directement, on pourrait, par exemple, considérer le travail comme un produit et ne tenir compte d'aucune exemption. Chaque fois qu'il y aurait des négociations collectives, on pourrait alors condamner ceux-ci parce qu'ils ont fixé le prix du travail. Il faudrait évidemment changer le système de négociation salariale au Canada, car s'il n'existait pas d'exemption aux termes de la loi, cela signifierait que l'on porte un coup fatal au système de négociation collective. C'est précisément la raison pour laquelle l'exemption est prévue. Maintenant, au sujet des offices de commercialisation, je ne crois pas que ces situations puissent s'appliquer, puisque ces organismes n'établissent pas les salaires.



[Texte]

**Mr. Stevens:** With all due respect, and through you, Mr. Chairman, are you not just playing with words? You call it collective bargaining in the case of labour unions, but when it changes to a marketing-board type of approach, which is surely just collective bargaining in the sense they are trying to arrange suitable prices for their products, and as is pointed out in this brief, it is a very, very individually oriented activity. You would say that basically labour has a big personal investment involved in these bargaining activities.

I cannot see the essential grounds for your distinction. In the one case you say that collective bargaining should be clearly exempted because that is the way they negotiate their wage settlements. On the other hand, where the more farmer-oriented group wish to negotiate what is virtually their wage settlement through the marketing-board approach, you say that because of the terminology they are not exempt.

**Mr. De Melto:** Mr. Chairman, it appears to me that the marketing boards are dealing with a product which they are producing, just like any other business—you can produce apples or you can produce shoes. So I do not really follow the analogy. The exemption for labour has to do with the question of how they are going to set the wage they charge. If you follow through on the analogy that Mr. Stevens put forward, you could apply that to any business, and then on that ground, I suppose, exempt any business. But it seems to me that a marketing board is a business whereas the labour exemption applies to the setting of wages across all industries—in effect, the bargaining process. So I do not completely follow the analogy you are making.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** I have some further questions on that, Mr. Chairman, and I believe some of our witnesses have comments they want to make.

**The Chairman:** Well, of course, if the witnesses have, fine. I think you will have an opportunity to get back on, Mr. Stevens. I do not want to rush you particularly, but other members want to get in on it too. If you have some comments in respect of that exchange, by all means.

**Mr. Connery:** Would you say that the productivity and the efficiency of the post office and the efficiency of the producers through marketing boards are comparable?

**Mr. De Melto:** Compare the productivity of . . .

**Mr. Connery:** Well, we look at the cost of the mails and the productivity and the efficiency of the mail service and, man, it is something horrendous. We look at the productivity of producers through marketing boards and we see something fairly efficient.

But keep in mind that even though we are operating through a marketing board, we as producers employ a tremendous number of people. We are employing people at the bottom end of the scale in the labour movement and because of the harassment of producers, the tariffs, dumping of products and so forth, our people are working for us at a wage rate that is

[Traduction]

**M. Stevens:** Je vous demande bien pardon, ne jouez-vous pas avec les mots? Vous parlez de négociation collective dans le cas des syndicats, mais dans le cas des offices de commercialisation, vous réagissez différemment. Cependant, il ne s'agit de rien d'autre que de négociations collectives, puisque ces offices essaient d'arranger des prix convenables pour les produits. Comme le souligne ce mémoire, il s'agit d'une activité très individuelle. En fait, il en va de même pour les syndicats lors des négociations collectives.

Je ne vois par conséquent pas la raison de cette distinction. Dans un cas, vous dites que les négociations collectives devraient être exemptées à cause du processus de règlement des salaires. D'autre part, lorsque ces organismes qui sont au service des agriculteurs désirent négocier ce que l'on pourrait considérer comme leur règlement salarial, vous dites que la situation est différente. Je prétends qu'il s'agit là d'une question de terminologie pure et simple.

**M. De Melto:** Monsieur le président, il me semble que les offices de commercialisation établissent les prix des denrées produites, que ce soit des pommes ou des souliers. Je ne comprends vraiment pas votre analogie. Dans le cas des syndicats, ceux-ci négocient le salaire. Si l'on poussait l'analogie de M. Stevens un peu plus loin, on pourrait l'appliquer à n'importe quelle sorte d'entreprises et, par conséquent, pour cette raison, on pourrait exempter toutes celles-ci. Cependant, il me semble qu'un office de commercialisation est véritablement une entreprise commerciale et que l'exemption pour les syndicats s'applique à la négociation salariale de toutes les industries. C'est la raison pour laquelle je ne peux comprendre votre analogie.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Stevens.

**M. Stevens:** J'ai d'autres questions à poser à cet égard, monsieur le président, et je crois que certains des témoins voudraient faire des commentaires.

**Le président:** Très bien, si c'est le désir des témoins. Je crois que vous aurez la possibilité de prendre la parole à un deuxième tour, monsieur Stevens. Je ne voudrais pas vous demander de vous presser, mais d'autres membres du Comité aimeraient prendre la parole également. Les témoins voudraient-ils ajouter quelque chose?

**M. Connery:** Pourriez-vous, par exemple, comparer la productivité et l'efficacité des Postes et celles des producteurs qui travaillent par l'intermédiaire des offices de commercialisation?

**M. De Melto:** Comparer la productivité de . . .

**M. Connery:** Quand on étudie le coût du service postal, la productivité, l'efficacité de ce service, je crois que l'on est horrifié. Lorsque l'on examine la productivité des producteurs qui sont régis par des offices de commercialisation, nous voyons une organisation efficace.

Cependant, il ne faut pas oublier que, même si nous travaillons par l'intermédiaire des offices de commercialisation, nous employons, en tant que producteurs, un très grand nombre d'employés de toutes catégories. Pourtant, ces personnes, à cause du harcèlement auquel ont à faire face les producteurs, à cause des tarifs, du dumping, travaillent pour un salaire qui

[Text]

not comparable to the rest of society. But legislation seems to be quite happy to leave this segment of society at the bottom, and we do not think this is fair. The people working for me ask why they get \$3.50 an hour when somebody in Safeway can get \$6 and \$7 an hour working under nice conditions while they are out in the mud, the rain, the wind, the cold and everything else. So we do not think it is a very fair situation.

**Mr. De Melto:** Basically, I was making it plain that if we raise the price of steel, we can also afford to pay our steelworkers more; that analogy works in both directions. And I think the productivity of steelworkers is pretty high too. I am not saying anything at all about relative productivities here; I am not in a position to.

**The Chairman:** Let us not get into too much of a direct debate between two differing groups of witnesses.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, through you, may I ask a question of the witness? Do they have marketing boards in the fruit industry in the United States?

**The Chairman:** In the food industry?

**Mr. Bertrand:** No, in the fruit industry.

**Mr. Taylor:** Yes, they have their state commissions and they have co-operatives.

**Mr. Bertrand:** Co-ops.

**Mr. Taylor:** Yes, co-ops and associations. They have marketing orders, usually by the individual state—Washington state, Oregon state. They have marketing orders, yes.

**Mr. Connery:** What is Sunkist?

**Mr. Taylor:** Sunkist is a big co-op. I might point out, Mr. Chairman, that our particular section of family farmers is barred by law from forming a union. So that avenue is not open to us. The marketing board is the only channel open, otherwise we would form a union; we would form a farmers union, truly a farmers union, and could go on strike for our product. We would not necessarily want to, but we are not allowed to do these things. We can draw a very close parallel I think between the exemption given to labour and the exemption we believe should be given to marketing boards.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Taylor:** Again, given the conditions that your legal counsel outlined, we are supervised. We are supervised in everything we do by government, by both the provincial government and the federal government.

**The Chairman:** You want an exemption; the question is: have you got one?

Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Merci. J'aurai seulement une ou peut-être deux questions, monsieur le président, étant donné qu'il y a apparemment eu des discussions sur les articles 4.5 et 4.6.

[Translation]

n'est absolument pas comparable à celui des autres membres de la société. Pourtant, il ne semble pas que la loi intervienne en faveur de ces personnes mal payées, et nous ne trouvons pas qu'il s'agit là d'une situation juste. Pourquoi devrais-je payer mes employés \$3.50 l'heure, alors que quelqu'un qui travaille chez Safeway peut obtenir \$6 ou \$7 l'heure, et travailler dans des bonnes conditions, alors que mes employés sont dans la boue, dans la pluie, dans le vent, dans le froid. Nous estimons, par conséquent, que la situation est assez injuste.

**M. De Melto:** Si nous augmentons le prix de l'acier, les travailleurs de l'acier peuvent être payés plus. Cette analogie est valable dans les deux sens. Je crois que la productivité des travailleurs de l'acier est assez grande. Il faut le dire. Je ne parle pas ici de productivité relative. Je ne pourrais m'aventurer en ce domaine.

**Le président:** Je ne crois pas qu'il faudrait en arriver à une espèce d'affrontement entre deux différents groupes de témoins.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, pourrais-je poser une question aux témoins? Existe-t-il des offices de commercialisation des fruits aux États-Unis?

**Le président:** Des aliments?

**M. Bertrand:** Non, des fruits.

**M. Taylor:** Il y a des commissions dans les différents États, et il existe également des coopératives.

**M. Bertrand:** Les coopératives.

**M. Taylor:** Oui, les coopératives et les associations. Elles ont des commandes de commercialisation, généralement de tel État, l'État de Washington, l'État d'Orégon. Elles reçoivent des commandes de commercialisation.

**M. Connery:** Et qu'est-ce que la compagnie Sunkist?

**M. Taylor:** Sunkist est une grande coopérative. Monsieur le président, je veux faire remarquer que la loi interdit à notre secteur particulier de fermes appartenant aux familles de former un syndicat. Cette méthode ne nous est donc pas disponible. Il ne nous reste que l'office de commercialisation, autrement, on formerait un syndicat; on formerait un syndicat d'agriculteurs, un véritable; ainsi on pourrait faire la grève au sujet de nos produits. Ce n'est pas qu'on veuille faire la grève, mais ces possibilités nous sont interdites. On peut tirer un parallèle entre l'exemption accordée au secteur du travail, et l'exemption accordée aux offices de commercialisation.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Taylor:** Et là encore, dans les conditions décrites par votre conseiller juridique, on exerce une surveillance sur nous. Nous sommes surveillés par le gouvernement dans tout ce que nous faisons, aussi bien au niveau provincial qu'au niveau fédéral.

**Le président:** Vous cherchez donc une exemption; mais il faut se demander: êtes-vous exemptés?

Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** Thank you. I have only one or two questions, Mr. Chairman, since you seem to have already discussed Clause 4.5 and Clause 4.6.



*[Texte]*

Ma question est celle-ci. Quel est le processus de surveillance que suivent les offices de commercialisation sur les produits horticoles?

**The Chairman:** I think the witnesses would have to describe to us the position of the Horticultural Marketing Board on the provincial and federal level and how it relates to its supervisory body, then we would get that answer.

**M. Clermont:** Monsieur le président, en parlant du secteur fédéral, est-ce qu'il existe des offices de commercialisation organisés d'après la loi fédérale? C'est ma deuxième question.

**The Chairman:** Any agricultural marketing board.

**M. Clermont:** Oui, dont l'autorité est conférée en vertu de la loi sur l'organisation des marchés de produits agricoles, adoptée par le gouvernement fédéral. Si oui, qui en a la surveillance?

**The Chairman:** I think perhaps I should ask the department to answer. I could give you the answer but it would be better coming from them.

**M. Clermont:** ... en fait ma question était adressée aux témoins!

**The Chairman:** If you wish that then by all means. Mr. Connery.

**Mr. Connery:** Well, Mr. Chairman, the marketing boards I am familiar with, and we have ten in British Columbia, basically derive their authority from the provincial act. We also, for interprovincial movement and export movement, derive our powers through the Agricultural Products Marketing Act. Some of the commodity groups, some of the boards in British Columbia—the egg producers and the turkeys and the broilers—also come under another federal act.

**M. Clermont:** Le témoin vient de dire qu'en ce qui regarde les offices de commercialisation dans sa province, ils dépendent d'une loi provinciale, et non d'une loi fédérale.

**The Chairman:** Well, he indicated that some come under provincial and some under federal.

**M. Clermont:** Alors voici ... dans les offices de commercialisation qui ont été établis sous l'autorité de la Loi sur l'organisation des marchés des produits agricoles adoptée par le gouvernement fédéral, quelle est la méthode de surveillance?

**The Chairman:** Mr. Connery.

**M. Clermont:** Ou qui a la responsabilité de l'emploi des pouvoirs fédéraux ainsi délégués?

**The Chairman:** Mr. Moyer.

**Mr. Moyer:** Mr. Chairman, you apply every year, under interprovincial and export, for your interprovincial and export powers to the federal government.

**The Chairman:** Through what agency?

**Mr. Moyer:** Generally you apply direct through the Agricultural Products Board from the marketing board itself; not the individual, the board.

*[Traduction]*

My question is as follows: what is the monitoring procedure of the marketing boards for horticultural products?

**Le président:** Pour en arriver à une réponse, les témoins devront décrire la position de l'Office de commercialisation des produits agricoles aux niveaux fédéral et provincial, et ses relations avec l'organisme de réglementation.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, at the federal level, are there any marketing boards created under a federal act? That is my second question.

**Le président:** Un office de commercialisation des produits agricoles.

**Mr. Clermont:** Yes ... whose authority is delegated under the Agricultural Products Marketing Act, at the federal level. If so, who monitors it?

**Le président:** Le ministère peut sans doute répondre à votre question. Je pourrais vous donner une réponse, mais c'est préférable que le ministère y réponde.

**Mr. Clermont:** ... Really, my question was to the witnesses!

**Le président:** Si c'est ce que vous voulez, très bien. Monsieur Connery.

**M. Connery:** Monsieur le président, à ma connaissance, les offices de commercialisation, il y en a dix en Colombie-Britannique, sont régis par des lois provinciales. Quant aux ventes interprovinciales, et aux exportations, nos pouvoirs découlent de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Certains groupes de producteurs, certains offices de la Colombie-Britannique, les producteurs d'œufs, de dindonneaux, ou de poulets à frire, sont régis par une autre loi fédérale.

**Mr. Clermont:** The witness says that marketing boards in his province come under a provincial act, and not a federal act.

**Le président:** Il a fait remarquer que certains offices sont régis par des lois provinciales et d'autres par des lois fédérales.

**Mr. Clermont:** Then, who monitors those marketing boards established under the Agricultural Products Marketing Act?

**Le président:** Monsieur Connery.

**Mr. Clermont:** Or to whom is delegated the responsibility for administering federal powers?

**Le président:** Monsieur Moyer.

**M. Moyer:** Monsieur le président, quant au commerce interprovincial et aux exportations, on doit demander chaque année ces pouvoirs au gouvernement fédéral.

**Le président:** Par l'entremise de quel organisme?

**M. Moyer:** On fait la demande directement, de l'office de commercialisation même, par l'entremise de la Commission des produits agricoles; non pas à un individu, mais à la commission.

[Text]

**M. Clermont:** Monsieur le président, est-ce que je pourrais avoir la réaction de l'un des deux témoins du Ministère?

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** I am a bit puzzled to know what type of reaction is expected because what . . .

**The Chairman:** Give us something that is unexpected.

**M. Clermont:** S'il n'y a pas de réaction, il n'y a pas de réponse.

**Mr. Bertrand:** . . . was asked from the witness was information, and I am satisfied with this information.

**M. Clermont:** Très bien. Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you very much.

The next questioner is Mr. Lambert.

**Mr. Lambert:** Mr. Chairman, I am a little bit concerned about certain principles that seem to be implied here for part of the economy and that seem to be rejected or may be rejected for others. I am just wondering how do we generally, as legislators, treat the economy as a whole and the participants in the economy.

We know about the grape growers and the fruit growers and the vegetable growers and the tree fruit people out in British Columbia, and those boards started out, first of all, shall we say, as orderly marketing operations, organizations, in order to even out the hills and the valleys and to encourage the Canadian public to utilize their products. This was a very legitimate, co-operative effort, but from there it seems to have crossed a quick threshold, not only just in orderly marketing, but then in supply management. With supply management moving into quotas, controls on imports and based upon a higher cost predicated upon what seems to me, and the same thing applies over in industry, what you might call, the lower common average of efficiency. I suppose it is a human tendency.

We are asking for marketing boards of all kinds to be exempted under this legislation, but let us look at the shoe manufacturer, the textile industry and the radio tube industry. Those are industries that are pretty damned hard pressed here in Canada today. If they were to combine, if they had an association and they formulated plans in their association to limit supplies, to market in a so-called orderly fashion and to press for high tariffs to keep out foreign competition, it seems to me they would immediately be thrown into the slammer. There would be a charge, a combine. Where are the two standards? Where are the two standards when we are looking at the economy as a whole?

**The Chairman:** Mr. Moyer.

**Mr. Lambert:** I am looking at this from the consumer's point of view. We are all consumers, we like to buy cheap and sell dear.

**Mr. Moyer:** Mr. Lambert, the producer is also a consumer. You mentioned the shoe industry, you mentioned the textile industry and you mentioned the radio industry. The one thing you forgot to mention was that every one of these industries

[Translation]

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, could one of the two departmental officials also respond?

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** Je suis un peu confus quant à la réaction que je devrais avoir, parce que . . .

**Le président:** Alors, dites-nous quelque chose d'inattendu.

**Mr. Clermont:** If there is no reaction, there can be no answer.

**M. Bertrand:** . . . on a demandé au témoin de donner des renseignements, et je suis satisfait de la réponse.

**Mr. Clermont:** Very well. Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Merci beaucoup.

C'est au tour de M. Lambert.

**M. Lambert:** Monsieur le président, je suis un peu troublé qu'on fasse ressortir certains principes applicables à certains secteurs de l'économie, mais qui sont rejetés par d'autres secteurs. À titre de législateurs, comment devons-nous traiter de l'ensemble de l'économie, et de ses participants.

Nous savons que les offices de commercialisation des producteurs de raisins, de fruits, de légumes, et d'arbres fruitiers de la Colombie-Britannique étaient, au début, des organisations de commercialisation bien ordonnées, qui visaient à combler des lacunes, et à encourager le public à acheter les produits canadiens. À ce moment-là, l'effort coopératif était très légitime, mais il semble que, très rapidement, on soit passé de la commercialisation ordonnée aux contrôles de l'offre sur le marché. Ce contrôle a entraîné les contingentements, le contrôle des importations, fondés sur des prix plus élevés, prévus en vertu d'un niveau médiocre d'efficacité, comme c'était le cas pour l'industrie. C'est sans doute une tendance humaine.

On demande maintenant d'exempter de cette loi toutes sortes d'offices de commercialisation, mais étudions particulièrement les secteurs de la chaussure, des textiles, et des lampes-radio. Ces industries ont beaucoup de difficultés au Canada en ce moment. Si des fabricants de ces secteurs établissaient une coalition, une association, pour formuler des plans afin de limiter l'offre sur le marché, d'une façon ordonnée, et qu'ils exigeaient des tarifs élevés pour arrêter la concurrence étrangère, ils seraient immédiatement menacés d'être jetés en prison. Ils seraient sans doute accusés d'avoir formé une coalition. Quelles sont alors les deux normes? Quelles sont donc les deux normes dans l'ensemble de l'économie?

**Le président:** Monsieur Moyer.

**M. Lambert:** Je parle du point de vue du consommateur. Nous sommes tous des consommateurs, nous voulons acheter à bon marché, et vendre cher.

**M. Moyer:** Monsieur Lambert, le producteur est aussi consommateur. Vous avez mentionné les industries de la chaussure, des textiles, de la radio. Vous avez toutefois oublié de dire que chacune de ces industries jouit d'une plus grande protection tarifaire que les offices de commercialisation.



**[Texte]**

has much greater protection under tariff than the marketing boards have.

The other point is that the marketing boards have asked for tariff protection, which is less than these industries you mentioned have at present, and they have asked for it only for that period of time when their product is on the market. The rest of the time they have said, let the market be open because that way the imported product will cost less.

**Mr. Lambert:** This is by reason of the different nature of the product. You are dealing in one instance with a perishable product and one that comes to a peak, whereas the production of shirts, of radio tubes and other . . . and we can go into other lists. I could even say widgets, let us put it that way, not to . . .

**Mr. Moyer:** You can also go into . . .

**The Chairman:** Nonperishable widgets.

**Mr. Moyer:** You can also go into the car manufacturing business. You have the same situation there. You pay more for a car in Toronto than you do in Buffalo, the same car.

To come back to the cost, one of the reasons agriculture has the costs it does is that so many of their input costs are protected. Take your chemical industry, take just about every piece of machinery that you use, there is a tariff on the piece if it comes into the country, other than direct agricultural implements.

And I think you are lumping all marketing boards together. The marketing board has only been given that power which has been deemed necessary by the parent organization, the Farm Products Marketing Board. You have very few marketing boards that are cost-setting agencies. In many, many instances all those marketing boards are regulatory boards in relation to the terms and conditions of sale. The price is negotiated between representatives from the buying sector and representatives from the producing sector, and when they cannot agree, an arbitrator is appointed and his findings are binding.

**Mr. Lambert:** May I simply say there that I think you have misinterpreted the point? I am not concerned about the costs. I am concerned about the things that go in. We know what costs are, but what I am looking at is the level of return that justifies, shall we say, supply management and that that may be pitched not for the efficient producer but for a lower income.

I am asking this, I am testing your theories on your advocacy, because we have other industries in this country that—gentlemen, you talked about your tree fruit industry on the Niagara Peninsula. Our shoe industry in this country is in just as bad shape, and our shirts, our textiles, are in just as bad shape. If you are on the right track with regard to your producers and the Canadian consumer's being able to live, for instance, with eggs 40 cents more per dozen on one side of the border than on the other—except that the Canadian consumer is going across and blaming Washington and down in Windsor and all parts picking it up in the United States and bringing it back—we have a nonsense picture there.

If your principles are correct, and should be extended across the whole broad band of the agricultural industry, why should

**[Traduction]**

Les offices ont aussi demandé une protection tarifaire, qui serait moindre que celle dont jouissent ces industries en ce moment, et qui ne serait en vigueur que pour la période où leur produit est sur le marché. Ces producteurs voudraient ensuite que le marché soit ouvert, car, ainsi, le produit importé coûterait moins cher.

**M. Lambert:** C'est à cause de la nature différente du produit. Dans un cas, il s'agit d'une denrée périssable, mais quand il s'agit de la fabrication de jupes, de tubes de télévision, et ainsi de suite . . . je puis vous donner d'autres listes. Je pourrais même parler de gadgets, . . .

**M. Moyer:** Vous pourriez aussi parler de . . .

**Le président:** Gadgets non périssables.

**M. Moyer:** Il y a aussi la construction automobile. La situation est la même dans ce cas. La même voiture coûte plus cher à Toronto qu'à Buffalo.

Toujours en ce qui concerne les coûts, si les prix agricoles arrivent à de tels niveaux, c'est que le coût des intrants est protégé. Prenez l'industrie chimique, prenez n'importe quelle machine, il y a des barrières douanières sur tous les produits importés dans le pays, sauf sur le matériel agricole.

Je pense que vous êtes en train de rassembler tous les offices de commercialisation. Un office de commercialisation se voit déléguer certains pouvoirs par l'organisme qui le coiffe, l'Office de commercialisation des produits de ferme. Très peu d'offices de commercialisation sont chargés de la fixation des prix. Dans la plupart des cas, ils réglementent les conditions de vente. Les prix sont négociés par les représentants des producteurs et des acheteurs et, quand ils ne peuvent arriver à une entente, on nomme un arbitre, dont la décision est contraignante.

**M. Lambert:** Permettez-moi de dire que, à mon avis, vous avez mal compris. Ce qui me préoccupe, ce n'est pas les coûts. J'aimerais savoir ce qui justifie, par exemple, les mesures de gestion des approvisionnements qui ne visent pas nécessairement le producteur efficace, mais, par exemple, celui dont les revenus sont faibles.

On a parlé de la production fruitière dans la péninsule de Niagara. La situation de notre industrie de la chaussure, de notre industrie textile est tout aussi mauvaise. Il faut tenir compte des problèmes qui se posent aux consommateurs canadiens. Par exemple, les œufs coûtent 40c. de plus la douzaine de ce côté-ci de la frontière . . . Bien sûr, parfois, le consommateur canadien franchit la frontière pour aller acheter des produits alimentaires . . . Tout cela ne rime plus à rien.

Vous voulez que vos principes s'appliquent à tout le secteur agricole; pourquoi ne s'appliqueraient-ils pas en ce qui con-

[Text]

it not apply over on the industrial side, in industrial commodities that are of a nonperishable nature? It may be that that will be a way out for the industry, but under this legislation the shoe manufacturer, the textile manufacturer, who performed in the same way a marketing board does would be subject to a charge.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Lambert. We will get an answer and then we will proceed to another questioner.

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, in answer to Mr. Lambert, I would agree with you it is an absolute crime that a company such as Hushpuppies and so on have to close down their Winnipeg factory when Canadians like to buy those shoes but they cannot produce them because of their costs. I would say that if they wished, and if the government in its wisdom saw fit to allow them to form a marketing board for shoes, given the same constrictions that we are given, as a consumer I would have no worry in the world about it.

**Mr. Lambert:** But you are not going to sell many goods abroad if you behave that way.

**Mr. Taylor:** Well, that is where your reason comes in on your quotas and whatever.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. I find your brief an interesting attack on some aspects of regulation and overt supervision on the part of government employees. I am moving into paragraph two of page 3 of your brief.

• 2055

I would like first to have you expand on and explain your insisting that a cost-benefit criterion be applied to all departments in this area. Could you expand on that for me?

**Mr. Connery:** We have fought and won some of these battles, but some of the ridiculous things that have come out—if you are familiar with, say, bunched green onions . . .

**Mr. Huntington:** Yes.

**Mr. Connery:** . . . where they wanted a label that would say "Green Onions Canada No. 1", maybe, "marketed by" so-and-so. How would you ever put such a thing on a bunch of green onions? Then, they come back: well, we could attach a label thereto, which would have to be on display when it was purchased by the consumer in the retail store. It is this type of insanity. The consumer, when purchasing, realizes that it is a green onion. He could have a sign describing the grade. It is that type of legislation, where we cannot use a common bag because it has to have the name on it, and all this sort of thing. We have a lot of inventory carry-over, and you have to change your size because they come through with a new size of print—it has to be this size now. Some of our cards on our bags are half as big as the bag. This is the sort of thing we are concerned about. End-dating of perishables: who in the hell can come up with a reasonable approach to the end-dating of perishables? It all depends on how it is looked after. You can see a product a week old in the store and it is beautiful, and three days old in the store and it is horrible. It is this sort of

[Translation]

cerne la commercialisation des produits industriels, produits non périssables par définition? Peut-être cela ouvrira-t-il une échappatoire au secteur industriel, mais, en vertu de cette loi, le fabricant de chaussures, de produits textiles, qui commercialise ses produits serait pénalisé.

**Le président:** Merci, monsieur Lambert. Après la réponse, nous donnerons la parole à un autre membre.

**M. Taylor:** Monsieur le président, je suis d'accord avec vous pour dire que c'est véritablement un crime que de contraindre une société comme Hushpuppies à fermer son usine de Winnipeg. A mon avis, si le gouvernement décidait de créer un office de commercialisation de la chaussure, soumis aux mêmes contraintes que nous, en tant que consommateur, je n'aurais absolument rien à redire.

**M. Lambert:** Vous aurez du mal à exporter si vous vous comportez de cette façon.

**M. Taylor:** C'est là qu'interviennent les quotas, et ainsi de suite.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. Dans votre mémoire, j'ai trouvé une attaque intéressante contre certains aspects de la réglementation et contre la surveillance excessive de la part des fonctionnaires. Je fais allusion au paragraphe 3 de la page 3 de votre mémoire.

J'aimerais d'abord que vous me disiez pourquoi vous insistez pour qu'on applique un critère de rentabilité à tous les départements dans ce domaine. Pourriez-vous m'expliquer cela?

**M. Connery:** Nous avons remporté certaines victoires à cet égard, mais il s'est présenté des choses ridicules comme—vous connaissez tous, disons, les petits oignons verts . . .

**M. Huntington:** Oui.

**M. Connery:** . . . Ils voulaient qu'on applique une étiquette disant «oignons verts, Canada n° 1», et peut-être aussi «mis en marché par», etc. Comment voulez-vous appliquer une étiquette comme celle-là sur un paquet d'oignons verts? Ils nous disent ensuite que nous pourrions attacher une étiquette qui devrait être exposée lorsque les oignons seraient achetés par le consommateur dans le magasin de détail. Voilà le genre d'insanité qu'on propose. Le consommateur, lorsqu'il les achète, se rend bien compte que ce sont des oignons verts. Il pourrait y avoir un petit panneau où figurerait la catégorie. Voilà le genre de loi qui nous empêche d'utiliser un sac commun, parce que le nom doit y être inscrit, etc. Nous avons beaucoup de report de stocks et il faut changer les formats parce qu'on a adopté un nouveau caractère d'imprimerie et que le format doit changer également. Certaines cartes sur les sacs sont aussi grandes que le sac. Voilà ce qui nous inquiète. Il n'y a personne qui a proposé de méthodes raisonnables en ce qui concerne la date de péremption des produits alimentaires périssables. Cela dépend de la façon dont on s'en occupe. Un



*[Texte]*

approach. People who make these regulations just do not get out and understand what they are doing. It is very frustrating for us, as farmers, to deal in this sort of environment.

Oh, yes, the overwrap on a cucumber, the fine cellophane so it does not dehydrate; they wanted the name imprinted on it.

**The Chairman:** What, the name of the cucumber?

**Mr. Huntington:** Calling it cucumber?

**Mr. Connery:** Yes, and the number inside.

**Mr. Huntington:** On the busy shrink-wrap.

**Mr. Connery:** Yes, it is an overwrap. That sort of regulation. If it is a cabbage it is overwrapped. You see a lot of this now, so that the food is presented to the consumer in a much better form. But some of it is over-regulation, is what we are saying, it just does not make sense.

**Mr. Huntington:** You say, at the top of that paragraph:

In recent years, however, some government officials of relatively newer government departments, have tended towards encouraging and even promoting adversary roles as between industry, including Agriculture, and the general public. In many instances, they purport to be reflecting the views of consumers, when in reality, positions they take are of their own making.

Do you feel, with the responsible productive position that you people represent in the total market-place and in the economy of the country, that the views of the consumer are truly being expressed? Or are they the views of narrow interest groups that really, in quite a few cases, are funded by Consumer and Corporate Affairs?

**Mr. Connery:** You are expressing it quite well.

**Mr. Huntington:** How do we reach out to get a true view of the consumer, instead of the rather isolated interest-group views? Some of them are very sincere and dedicated, but they are little pockets of people working on the system. I agree with your cucumber analogy, your green-onion analogy, and the labelling analogy—you know the size of bundle you want, and you know what it is.

And the adversary roles: do you find a trouble-making attitude on the part of inspectors and employees of these departments?

**Mr. Connery:** There is a tremendous conflict between the Department of Agriculture federal inspectors and Consumer and Corporate Affairs in the retail store. I have found in Manitoba—I have to speak of the marketing board I am associated with—that there is a tremendous amount of frustration between the two groups. They go out to the store and are turned down for some reason of Consumer and Corporate Affairs—a differing interpretation of the regulations, and so forth. Yes, we find that we have had some very ridiculous

*[Traduction]*

produit peut se trouver en magasin depuis une semaine et être encore bon, tandis qu'un autre y sera depuis trois jours et être complètement pourri. C'est la difficulté. Les personnes qui établissent les règlements ne se rendent pas compte de ce qu'est la situation. C'est très frustrant pour nous, en tant qu'agriculteurs, de travailler dans ce genre d'atmosphère.

Il y a également l'emballage des concombres, la pellicule cellophane qui doit les entourer afin qu'ils ne se déshydratent pas. Ils voulaient qu'on imprime le nom sur l'enveloppe.

**Le président:** Quoi, le nom du concombre?

**M. Huntington:** Qu'on inscrive concombre?

**M. Connery:** Oui, et le nombre de concombres dans l'enveloppe.

**M. Huntington:** Sur l'enveloppe?

**M. Connery:** Oui, sur l'enveloppe. Ce sont ces règlements qui nous préoccupent. Les choux, par exemple, sont enveloppés. Il y en a beaucoup maintenant qui le sont, et les produits sont ainsi mieux présentés au consommateur. Mais il y a une réglementation excessive, et cela n'a aucun sens dans certains autres cas.

**M. Huntington:** Vous dites au début de ce paragraphe:

Ces dernières années, toutefois, certains fonctionnaires de ministères relativement plus récents ont eu tendance à encourager et même à promouvoir certains antagonismes entre l'industrie, y compris l'industrie agricole, et le public. Dans de nombreux cas, ils prétendent refléter les opinions des consommateurs, tandis qu'en réalité, les positions qu'ils adoptent sont de leur cru.

Estimez-vous, étant donné la position productive responsable que vous avez adoptée sur le marché dans l'économie du pays, que les opinions du consommateur sont véritablement reflétées? S'agit-il plutôt des opinions de groupes d'intérêt restreint qui, en réalité, dans bien des cas, sont financés par le ministère de la Consommation et des Corporations?

**M. Connery:** Vous voyez la situation très clairement.

**M. Huntington:** Comment pourrions-nous obtenir la véritable opinion du consommateur, plutôt que celle de groupes d'intérêt plutôt isolés? Certains d'entre eux sont sincères et dévoués, mais ils ne sont que des groupes très restreints dans le système. Je suis d'accord avec votre comparaison avec le concombre, avec les petits oignons verts et l'étiquetage—vous savez quel paquet vous voulez, et vous savez ce que c'est.

Au sujet des rôles antagonistes: estimez-vous que les inspecteurs et les employés de ces ministères adoptent une attitude de fauteurs de troubles?

**M. Connery:** Il y a un conflit important entre les inspecteurs fédéraux du ministère de l'Agriculture et les représentants de la Consommation et des Corporations dans les magasins de détail. J'ai trouvé au Manitoba—je dois parler de l'office de commercialisation dont je fais partie—qu'il y a énormément de frustrations entre les deux groupes. Le producteur se rend au magasin et y est refusé pour une raison quelconque évoquée par la Consommation et les Corporations—qui interprète différemment les règlements, etc. Nous trouvons, au niveau de la

[Text]

inspection from Consumer and Corporate Affairs at the retail chain.

We would like to see all that done at the Department of Agriculture, where we found that there are not any "nice guys"—when you have a bad product, you know it—but at least they have been with it. When you have two departments trying to supervise the same regulations—yes, it has been very, very frustrating.

• 2100

**Mr. Huntington:** On this type of inspection that is coming into the market-place from Consumer and Corporate Affairs, do you find it is uniform across the country or do you find it varies from city to city or from area to area depending on the attitude of the department head or the inspector or individual who is out regulating and imposing himself? Do you find a uniformity or a lack of uniformity?

**Mr. Connery:** No, but I think you can say, in defence of Consumer and Corporate Affairs, that it does not matter what government department you are working with; it is pretty difficult to have the same regulations uniformly applied. How do you in Charlottetown and in Victoria, B.C., the two opposite ends, have the same people understand what is unduly crooked or materially affects the appearance? This sort of thing—how do you have this sort of interpretation uniformly?

**Mr. Huntington:** Is this not the generality of the legislation that we are all frightened about?

**Mr. Connery:** Well, it comes up in our regulations.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Huntington. I want to take this opportunity of thanking the witnesses, Mr. Connery, Mr. Taylor and Mr. Moyer, for appearing before us, and to seek permission of the Committee to attach the brief of the Canadian Horticultural Council to today's *Minutes of Proceedings*.

**Mr. McCain:** By that you mean the brief as well as the letter?

**The Chairman:** The brief itself.

**Mr. McCain:** They brought a letter with them tonight.

**The Chairman:** The letter? I do not know what you are referring to.

**Mr. McCain:** The little summary that he read here tonight.

**The Chairman:** The summary is already on the record.

**Mr. McCain:** Good.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. I can assure you that we will seriously consider the representations you have made.

**Mr. De Melto:** Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you for coming.

May I now call the representatives from the Christian Farmers Federation of Ontario to come forward. While they are coming forward, perhaps I could give you an election

[Translation]

vente au détail, que l'inspection effectuée par la Consommation et les Corporations est vraiment très ridicule.

Nous aimerions qu'elle doit entièrement assumée par le ministère de l'Agriculture, qui, à notre avis, emploie des «bons gars»; ils vous font savoir si vous avez un mauvais produit, mais, au moins, ils savent de quoi ils parlent. Lorsqu'il y a deux ministères qui appliquent les mêmes règlements, c'est très très frustrant.

**M. Huntington:** Quant à cette inspection faite par le ministère de la Consommation et des Corporations, se fait-elle de façon uniforme dans le pays? Est-ce que cela dépend de l'attitude de l'inspecteur ou de la personne qui fait cette inspection? Y a-t-il uniformité ou manque d'uniformité?

**M. Connery:** J'aimerais dire, pour la défense du ministère de la Consommation et des Corporations, qu'il est très difficile d'appliquer les mêmes règlements de façon uniforme. Comment des surveillants à Charlottetown ou à Victoria, aux deux extrémités du pays, comprennent-ils des changements d'apparence? Comment interpréter toute cette terminologie de façon uniforme?

**M. Huntington:** Est-ce que ce n'est précisément pas les dispositions trop générales de la loi que nous craignons tous?

**M. Connery:** Les règlements sont plus précis.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Huntington. Je désire remercier les témoins, MM. Connery, Taylor et Moyer, de leur comparution et je demande au Comité la permission d'annexer le mémoire du Conseil horticole du Canada aux délibérations d'aujourd'hui.

**M. McCain:** Vous voulez parler du mémoire et de la lettre?

**Le président:** Du mémoire.

**M. McCain:** Il y a également une lettre qui a été déposée ce soir.

**Le président:** Une lettre? Je ne vois pas de quoi vous voulez parler.

**M. McCain:** Le résumé que l'on a lu ici ce soir.

**Le président:** Le résumé a été lu et figure par conséquent au dossier.

**M. McCain:** Bien.

**Le président:** Je vous remercie, messieurs. Je puis vous assurer que nous étudierons sérieusement les questions que vous avez soulevées.

**M. De Melto:** Je vous remercie.

**Le président:** Merci d'être venus.

Pourrais-je demander aux représentants de la Christian Farmers Federation of Ontario de s'approcher. Je pourrais entre-temps vous donner un rapport d'élection—non officiel



## [Texte]

report—unofficially at least. I will give you the bad news first: Conservatives leading in 59, Liberals in 29, NDP in 27.

**Mr. Huntington:** Twenty-nine and twenty-seven.

**The Chairman:** Yes. You can withhold the applause until later, please.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** It is a good trend.

**The Chairman:** We shall resume consideration of the subject matter of Bill C-42. We have before us as our witnesses the Christian Farmers Federation of Ontario. To my immediate right is Mr. John Janssens and to his right is Mr. Elbert van Donkersgoed, Executive Director of the Federation. Mr. Janssens is the President of the Federation.

Welcome, gentlemen. I wish to give Mr. Janssens or Mr. van Donkersgoed, whichever prefers it, an opportunity to proceed with a very brief summary. As you know, we have a limitation of one hour, and I would suggest that if you underscore the key points of your concern it might be more productive to provide the maximum amount of time to the members of Parliament for examination of your interests.

**Mr. Elbert van Donkersgoed (Executive Director, Christian Farmers Federation of Ontario):** Mr. Chairman, I will be pleased to do that; to simply highlight the concerns that we have as an organization of basically family farmers around the Province of Ontario.

Our basic concern could probably be summed up in about two words, and that would be blatant consumerism. That may be strong language from us but that is exactly the way we feel about the legislation and the intent of the legislation. We have not written a brief dealing with the technicalities of the particular legislation, as our concern is with the whole socio-economic philosophy that we feel underlies it, and to which we have a fundamental objection.

The two main factors of that socio-economic philosophy that we object to are the emphasis on efficiency and competition as the ideals of our society for trade and commerce. As we understand the legislation, it makes efficiency the end or the purpose of trade and commerce. It makes it the standard by which we examine whether or not trade and commerce is acceptable in the society. The second thing we understand about the legislation is that it regards competition as the major tool to seek efficiency. About both of these things, we would like to say that neither efficiency nor competition in our view can be seen as ends in themselves nor the goals of society, nor the goals of trade and commerce. Our belief is that society should have as its goals for every part of it, including trade and commerce, such things as justice, such things as stewardship, such things as meaningful life-style for the people involved.

• 2105

For us as farmers, as family farmers in particular, I would note that we have about 20 of our members, 15 to 20 of our members present here tonight. I do not know if you wish them to be identified. If you wish, you can ask that later. We have some from all across the province here to share this representation with us.

## [Traduction]

évidemment. D'abord les mauvaises nouvelles: les conservateurs en tête avec 59 sièges; les libéraux 29 et le NPD avec 27 sièges.

**M. Huntington:** Vingt-neuf et 27.

**Le président:** Oui. Vous pouvez réserver vos applaudissements pour plus tard.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** La tendance est bonne.

**Le président:** Nous reprenons l'étude du Bill C-42. Nos témoins sont les représentants de la Christian Farmers Federation of Ontario. A ma droite, M. John Janssens, et à sa droite, M. Elbert van Donkersgoed, directeur exécutif de la Fédération. M. Janssens est le président.

Je vous souhaite la bienvenue, messieurs. J'aimerais demander à M. Janssens ou à M. van Donkersgoed de nous faire un très bref résumé de leur position. Comme vous le savez, notre temps est limité à une heure et je vous propose de simplement souligner les points principaux qui font l'objet de vos préoccupations. Cela pourrait nous donner le maximum de temps pour les questions.

**M. Elbert van Donkersgoed (directeur exécutif, Christian Farmers Federation of Ontario):** Monsieur le président, je vous parlerai des préoccupations principales qu'a notre organisation, qui représente des exploitations agricoles familiales de la province de l'Ontario.

Notre préoccupation principale peut se résumer en deux mots: la consommation flagrante. Peut-être estimez-vous que c'est là parler durement, mais cela reflète exactement notre façon de penser en ce qui concerne ce projet de loi et le but visé par lui. Notre mémoire ne porte pas sur les détails techniques de la loi; en effet, nous nous préoccupons surtout de la philosophie socio-économique qui transpire de cette loi et à laquelle nous nous opposons fermement.

Les deux facteurs principaux de cette philosophie économique sont l'efficacité et la concurrence, qui sont considérés comme les idéaux de notre société en matière de commerce. Si nous comprenons bien le projet de loi, l'efficacité est le but du commerce. C'est cette efficacité qui sert à mesurer la valeur des transactions commerciales. Deuxièmement, la loi envisage la concurrence comme l'outil principal permettant d'atteindre cette efficacité. A notre avis, ni l'efficacité ni la concurrence ne sont des buts en eux-mêmes et ne doivent pas être les buts de notre société, ni les buts du commerce. Les objectifs de la société et de la politique économique doivent être la justice, la bonne gestion et un niveau de vie satisfaisant.

Nous sommes des agriculteurs, des familles agricoles, et je dois signaler que nous avons 20 de nos membres présents ici, ce soir. Je ne sais si vous voudriez que je les identifie. Je pourrai le faire plus tard si vous le voulez. Ces personnes viennent de toutes les régions de la province pour vous faire part de leurs points de vue.

[Text]

We feel very strongly that the goals of our society, including trade and commerce, should be in the areas of justice and stewardship and life-style, and that precludes the way in which this piece of legislation puts efficiency and competition as the goals of trade and commerce. We would like to suggest that because of that basic thrust, we have to object to the legislation as a whole.

We realize that many farm organizations come again in suggesting that agriculture should be exempted. Our view on that subject is that this legislation will not be good for agriculture, and we believe that if it is not good for agriculture, it is not good for the rest of society either. I would leave our summary at that.

**The Chairman:** Thank you, Mr. van Donkersgoed. We will now proceed to questioning. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you.

**The Chairman:** Would you like another up-date? I have some more current figures. I do not know whether I should do this or not but I know the great interest. Conservatives, 54; Liberals, 35; NDP, 34. Proceed.

**Mr. Huntington:** It is not going too well, is it?

**The Chairman:** No. That has shaken you up. Would you like me to by-pass you now until you get your composure back?

**Mr. Huntington:** You did that on purpose, too, Mr. Chairman.

My first question to the witnesses, Mr. Chairman—you are really attacking the preamble to the bill and perhaps disregarding the Economic Council report of 1969 on competition and the Skeoch-McDonald report. I notice on page 3 of your brief that you bring in trade and commerce. The first paragraph of the preamble reads:

An Act to provide for the general regulation of trade and commerce by promoting competition . . .

It is my understanding that if that was not in there, they would not be able to bring this act in under the BNA Act, and it would not have justification as a federal bill. So it has to start from trade and commerce, as I understand it, to come under federal jurisdiction at one point.

The other thing is you make the point that efficiency in itself is not a goal. However, do you not agree that healthy productive economy is an important goal, that it can have a vital impact on the quality of life for us all in society? We are in a world with competing nations and we are a nation that is falling off in measures of productivity with other industrialized nations. We do lack an economy of scale because we do not seem to be able to build one on the basis of our reasonably small population and domestic market.

There is a feeling in the forces that are concerned with economic matters in the country that something has to be done about direction in this way and that really a life-style and

[Translation]

Les buts de notre société et de la politique économique doivent être la justice, la bonne gestion et un niveau de vie satisfaisant. Or, ce projet de loi considère que l'efficacité et la concurrence doivent être les objectifs de la politique économique et commerciale. C'est la raison pour laquelle nous nous opposons à ce projet de loi dans son ensemble.

De nombreuses organisations agricoles proposent que l'agriculture devrait faire l'objet d'exemptions. À notre avis, une telle mesure législative ne sera pas bonne pour l'agriculture, et ce qui n'est pas bon pour l'agriculture n'est pas bon pour le reste de la société. Je ne poursuivrai pas plus loin cet exposé succinct de notre position.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur van Donkersgoed. Nous passons maintenant aux questions. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je vous remercie.

**Le président:** Voudriez-vous d'autres résultats de l'élection? Je ne sais si je dois procéder de cette façon, mais je sais que tous, vous vous intéressez à cette question. Les Conservateurs, 54; les Libéraux, 35 et le NPD, 34. Allez-y.

**M. Huntington:** La situation n'est pas trop bonne, n'est-ce pas?

**Le président:** Non. Cela vous bouleverse, n'est-ce pas? Voudriez-vous prendre la parole plus tard, quand vous aurez retrouvé vos esprits?

**M. Huntington:** Vous avez fait cela à dessein, monsieur le président, je le sais.

En fait, vous vous attaquez vraiment au préambule du projet de loi et vous ne tenez pas compte du rapport du Conseil économique de 1969 sur la concurrence, ainsi que du rapport Skeoch-McDonald. À la page 5 de votre mémoire, vous parlez de l'économie et du commerce. Le premier paragraphe du préambule se lit comme suit:

Loi portant réglementation générale du commerce en encourageant la concurrence . . .

À mon avis, si ces mots ne figuraient pas dans la loi, celle-ci ne pourrait relever de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et, par conséquent, elle ne pourrait être considérée comme une loi fédérale. Or, si je comprends bien, il faut que le commerce relève de la compétence fédérale.

Vous dites également que l'efficacité en soi ne doit pas être un objectif. Cependant, ne croyez-vous pas qu'une économie saine et productive est un objectif important de la société, que cela peut avoir un impact très réel sur la qualité de la vie de chacun des citoyens? Nous vivons dans un monde où les nations se font concurrence, et le Canada ne brille pas particulièrement par sa productivité, si on la compare à celle d'autres nations industrialisées. Nous n'avons pas d'économie d'échelle parce que nous ne semblons pas capables d'en construire une à cause de notre population assez restreinte et de notre marché intérieur assez faible.

Il semble que, dans les milieux où l'on se préoccupe des questions économiques, on estime que quelque chose doit être fait en la matière et que le niveau de vie des Canadiens dépend



## [Texte]

standard of living depend on some moves in this area. It is not my job to defend the bill but I have been very interested in your brief and these are a couple of points that have struck me as perhaps needing a question or two asked of you.

• 2110

**Mr. van Donkersgoed:** On the subject of efficiency, our conclusion that the basic philosophical outlook of those who have written the bill is indeed that they are putting efficiency as the prime goal of trade and commerce is based on the proposal for a new competition policy for Canada, second stage. And I would quote to you from page 15, where there is a discussion of the Economic Council report, particularly at the top of page 15, the first full sentence:

The Council's view was that efficiency rather than competition should be the goal and that in most, but not all, circumstances, competition should be the means.

That sentence has struck us very hard in terms of trying to understand what this preamble is all about. And when we sense the present climate in which there has been much criticism of a different type of approach than competition to agriculture in particular, when we deal with supply management and the like, we sense within that a very strong view that this is indeed their basic socio-economic view. We do not share that view. And we object to it, because we believe it is the wrong kind of principles for our society to hold as most important. We believe, if we structure legislation with these kind of goals in mind, that we cannot expect to do justice to people within our society. Our study of the preamble, very much based on these pages 14, 15 and 16, indicates to us very clearly this kind of socio-economic philosophy.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Pour suivre les directives que vous nous avez données, est-ce que notre conseiller juridique pourrait commenter les remarques que vient de faire le témoin, ou un des représentants du ministère de la Consommation et des Corporations pourrait-il le faire?

**The Chairman:** Mr. Affleck, do you have any comments that you feel should be made at this time.

**Mr. Affleck:** My only comment would be that the paragraph cited by Mr. Huntington is of course the long title to the act and not the preamble. When we go into the preamble we find the words, "whereas a central purpose", not "the"; but

... a central purpose of Canadian public policy is to promote the national interest and the interest of individual Canadians by providing an economic environment that is conducive to the efficient allocation and utilization of society's resources, stimulates innovation in technology and organization, expands opportunities relating to both domestic and export markets and encourages the transmission of those benefits to society in an equitable manner;

## [Traduction]

d'une nouvelle orientation à cet égard. Il ne me revient pas de défendre le projet de loi, et votre mémoire m'a fort intéressé, mais je pensais qu'il fallait quelques éclaircissements.

**M. van Donkersgoed:** Au sujet de l'efficacité, nous avons conclu que les législateurs avaient adopté comme attitude essentielle de faire de l'efficacité l'objectif premier du commerce, ce qui est fondé sur le projet de nouvelle politique de la concurrence au Canada, deuxième étape. Je vais citer un extrait de la page 15, qui traite du rapport du Conseil économique, au haut de la page, la première phrase est la suivante:

Le Conseil estimait que l'efficacité devrait être l'objectif, plutôt que la concurrence, et que dans la plupart, et non dans toutes les circonstances, la concurrence devrait être le moyen.

Cette phrase a fait sur nous une grande impression dans le contexte général de ce préambule. Nous avons l'impression qu'étant donné le climat actuel, qui s'oppose à tout autre système que le système de la concurrence dans le domaine de l'agriculture en particulier, qui s'oppose donc à la gestion de l'offre, etc., que c'est bien là son opinion fondamentale dans le domaine socio-économique. Nous ne sommes pas d'accord avec lui. Nous nous opposons à cette attitude, parce que nous estimons que notre société ne devrait pas choisir ce genre de principe comme priorité. Si nous légiférons avec ce genre d'objectifs à l'esprit, nous croyons que nous ne pourrions rendre justice aux membres de la société. L'étude que nous avons effectuée du préambule, qui se fonde beaucoup sur ces pages 14, 15 et 16, nous a permis de voir très clairement que c'est là sa philosophie socio-économique.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** In order to follow the directives you gave, could our legal counsel comment on what the witness has just said, or could a representative of the Department of Consumer and Corporate Affairs do so?

**Le président:** Monsieur Affleck, avez-vous des commentaires à faire à ce stade?

**M. Affleck:** Je n'ai qu'un commentaire, à savoir que le paragraphe cité par M. Huntington n'est pas le préambule, mais le titre complet de la loi. Au préambule, l'expression utilisée est «considérant que l'un des objectifs essentiels» et non «le»; mais

... l'un des objectifs essentiels des pouvoirs publics du Canada est de promouvoir l'intérêt national et celui des citoyens par l'instauration de conditions économiques qui favorisent l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources de la société, stimulent l'innovation dans le domaine de la technologie et de l'organisation, assurent le développement des marchés tant intérieurs qu'extérieurs et favorisent la répartition équitable des fruits de cette politique entre toutes les couches de la population;

[Text]

It may be playing with words but it would seem to me that, read in its entirety, that preamble would meet the objects, as I understand them from the brief, namely justice, stewardship and compassion.

**M. Clermont:** Monsieur le président, maintenant l'un des deux témoins venant du ministère, s'il vous plaît?

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I am experiencing difficulty, and maybe it is my knowledge of English, but I would like to have some elaboration from the witness. What does he mean by justice? What is a stewardship? And what does a meaningful lifestyle mean? After that we can start to talk about it. Those words have been repeated again and again, and so I would like to know.

**M. Clermont:** Monsieur le président, hésitez-vous à accepter les trois questions que M. Bertrand a posé aux témoins? Je peux les faire moi-même.

**The Chairman:** No, I have no hesitation except that I would like your agreement, Mr. Clermont, to have the witnesses answer them directly, because it is on your time.

**M. Clermont:** Ce n'est que normal!

**Le président:** Merci.

Mr. van Donkersgoed.

**Mr. van Donkersgoed:** Let me start with justice. Justice is something that we try to carry out in a society. It is certainly dependent very much on one's socio-economic philosophies of what it means to do justice to people within a society. I suppose we could use very many general and wide-ranging terms about trying to treat people equally, particularly giving them the opportunity to live and work out their chosen lifestyles. The members of our organization, I think I could speak for many of them, would like an opportunity to work out their place, their God-given place in this case, in their chosen life-style and make a contribution to this society.

• 2115

Justice comes into such situations when we deal with trade and commerce, when individuals, people actually get a fair opportunity to do that. And perhaps agriculture is a good example where we often feel that the trade and commerce situation is not that just, where we are expected to compete with products from other sources than in our own country, either subsidized in that country or produced by an economy that operates on a very different basis, for example, with lower wage rates than in our economy. Those kinds of situations make us say that the trade and commerce situation is not really fair and, therefore, justice is not being done.

It is very difficult for me to pin down the word "justice" in a few words. I think we have to talk about justice and about doing justice. Our main concern is not to try to define justice for you but to try to say that that is more important than some

[Translation]

On joue peut-être sur les mots, mais il me semble que lorsqu'on le lit en entier, le préambule répond aux objectifs du mémoire, comme je les ai compris, soit la justice, l'économie et la compassion.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, could one of the two witnesses from the Department give his comments please?

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, j'ai des difficultés à le faire et c'est peut-être parce que je ne connais pas assez la langue anglaise et j'aimerais que le témoin me donne certaines explications. Que veut-il dire par justice; qu'est-ce que l'économie; qu'est-ce qu'un niveau de vie satisfaisant? Une fois que je saurai cela, nous pourrions en discuter. Ces expressions sont utilisées à maintes reprises et j'aimerais bien savoir ce qu'elles veulent dire.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, if you are reluctant to accept the three questions put by Mr. Bertrand to the witnesses, I could make them mine.

**Le président:** Non, je n'ai pas d'hésitation, mais j'aimerais avoir votre assentiment, monsieur Clermont, afin que les témoins puissent y répondre directement, parce qu'il s'agit de votre temps de parole.

**Mr. Clermont:** It is only normal!

**The Chairman:** Thank you.

Monsieur van Donkersgoed.

**M. van Donkersgoed:** Je vais commencer par la justice. La justice est quelque chose que nous essayons d'instaurer dans une société. Cela dépend certainement beaucoup des principes sociaux et économiques de chacun quant à la justice qu'il faut rendre aux membres d'une société. Je suppose que nous pourrions utiliser des termes très généraux et diversifiés, comme essayer de traiter tout le monde sur un pied d'égalité, surtout leur donner l'occasion de vivre et de choisir leur style de vie. Les membres de notre organisme—je pense pouvoir me faire le porte-parole de nombre d'entre eux—aimeraient pouvoir établir quelle est leur place, et la place que leur a donnée Dieu dans ce cas, en choisissant leur style de vie et en apportant leur contribution à la société.

La justice intervient dans des activités comme le commerce, lorsque les individus ont la possibilité de faire ce que j'ai mentionné plus haut. L'agriculture est peut-être un bon exemple à cet égard parce que nous trouvons souvent que l'activité commerciale n'est pas équitable, puisque nous devons concurrencer des produits qui ne viennent pas de notre pays, qui sont soit subventionnés dans leur pays d'origine ou produits dans une économie qui fonctionne très différemment, et où, par exemple, les salaires peuvent être inférieurs à ceux qu'offre notre économie. Ce genre de situation nous fait dire que l'activité commerciale n'est pas réellement équitable et qu'en conséquence, on ne nous rend pas justice.

Il m'est très difficile de vous définir le terme «justice» en quelques mots. Je pense que nous devons plutôt parler de rendre justice. Nous ne voulons pas surtout essayer de vous définir ce qu'est la justice, nous voulons plutôt vous dire qu'elle



## [Texte]

concept of what it means to be efficient, and "efficient" is very much defined in terms of a consumer-oriented philosophy which I would say is based on the idea that the ideal in some way is that we consume more and more for doing less and less.

The concept of efficiency is part and parcel of growth economics, part and parcel of the idea that we must have more consumer goods next year than this, otherwise things have not gone head, otherwise society is going backwards. We are objecting by saying that we want to put our emphasis on things such as justice. We are objecting to the philosophy, the basic thrust of our society, that puts the emphasis on more for less.

When we react to this legislation, we react in the sense that here is going to be another source that is going to force us as farmers not to try to structure our industry and agriculture in terms of how we can do justice to the various family farmers now in the business but we are going to have to structure our industry in the future so that we will provide consumers with more for less. And we are saying that we do not want society to push us in that direction because we feel it is more important that the producers, the people now in the industry, be given an opportunity and a place within society to live meaningful life-styles as family farmers in many cases, rather than be forced, as has taken place in other economies, out of the industry to make way for structures, concepts of production, that are supposedly more efficient in purely economic terms while it is very inefficient in really providing people with meaningful work. They are inefficient in terms of giving people an opportunity to feel that they are part of a strong nation and a strong society.

• 2120

We wish to very fundamentally say that the emphasis of our approach to legislation and your approach to legislation should not be in the area of measuring everything in purely economic terms, but measuring things much lower in terms of stronger things that are really important to people, the underlying cultural life-style things that are more important to people.

**The Chairman:** Thank you very much.

Mr. Lambert.

**Mr. Lambert:** Yes, along this line, because of this past generation's very rapid trend to urbanization, the philosophies that you have been referring to, I would suggest to you, have little place in today's urban society. I say that with some regret about certain things, the work ethic has gone and, as you say, some are always trying to get more for less, not by giving less labour, but by reducing the quantum of labour and indulging in more, shall we say—I would not say indolence or idleness—touse the buzz word now, leisure activities. How on the urban side, Mr. van Donkersgoed, when you are looking at the production of widgets, of shoes, or parts that go into an automobile, can you do it, but on the economic sense? There is not a component in the cost of those pieces that is spelled justice, and what do you mean by justice? A fair wage for a man? In the competition, you cannot isolate yourself from

## [Traduction]

est plus importante que le concept d'efficacité, efficacité qui est définie en fonction de principes de consommation qui se fondent sur l'idée que la situation idéale est que nous consommons de plus en plus et que nous fassions de moins en moins.

Le concept d'efficacité fait partie des principes économiques de la croissance, de cette idée qu'il nous faut toujours avoir plus de biens de consommation l'année suivante, sans quoi nous avons régressé. Nous nous opposons à cette philosophie en disant que nous voulons simplement qu'on accorde de l'importance à des choses comme la justice. Nous nous opposons à cette philosophie et c'est là l'objectif principal de notre société, qui met l'accent sur l'augmentation de la production et la diminution des prix.

Nous nous opposons à ce projet de loi parce que nous voyons une autre façon de nous forcer, en tant qu'agriculteurs, non pas à structurer notre industrie de façon à être justes envers les divers agriculteurs qui ont des exploitations actuellement, mais à structurer notre industrie à l'avenir de façon à fournir au consommateur plus de produits à meilleur marché. Nous ne voulons pas que la société nous pousse dans cette direction parce que, selon nous, il est plus important que les producteurs, ceux qui font déjà partie de cette industrie, aient l'occasion de se faire une place au sein de la société, d'avoir un niveau de vie satisfaisant en tant qu'exploitant familial dans de nombreux cas, plutôt que d'être forcés, comme cela s'est produit dans d'autres économies, de fermer boutique afin de laisser la place à des structures, des systèmes de production qui sont censés être plus efficaces du point de vue économique, même s'ils sont très inefficaces lorsqu'il s'agit de fournir du travail satisfaisant. Ces méthodes sont inefficaces parce qu'elles ne permettent pas au travailleur de sentir qu'il participe à une nation et à une société fortes.

Nous voulons dire essentiellement qu'il ne faudrait pas aborder ce projet de loi d'un point de vue purement économique, mais en tenant compte de facteurs qui sont réellement importants pour l'individu, des éléments culturels sous-jacents qui revêtent plus d'importance pour l'individu.

**Le président:** Merci beaucoup.

Monsieur Lambert.

**M. Lambert:** Oui, dans cet ordre d'idées, je dirai qu'étant donné la tendance à l'urbanisation très rapide qu'on a connue depuis une génération, les principes que vous m'avez mentionnés ne tiennent plus une place très importante dans la société d'aujourd'hui. Je le regrette à certains égards; l'éthique du travail a disparu et, comme vous le dites, il y en a toujours qui essaient d'obtenir plus à moins de frais, non pas en travaillant moins bien, mais en réduisant les heures de travail et en se livrant, je ne dirai pas à l'indolence ou à l'oisiveté, mais plutôt aux loisirs, pour utiliser une expression à la mode. Du point de vue urbain, monsieur van Donkersgoed, lorsqu'il s'agirait de produire des souliers, des pièces d'automobile, etc., peut-on vraiment ne pas tenir compte de l'aspect économique? Le coût de ces articles ne comprend rien qui puisse être étiqueté justice, et que voulez-vous dire par justice? Un salaire équita-

## [Text]

your fellowman in another country, we cannot isolate ourselves from trade, and if their commodities are cheaper than ours I am not going to say that the wages paid in Taiwan are slave wages because I have seen the people in Taiwan and they have one beautiful four-letter word, it is called "work", and they say it with a smile; they are skilled, hard workers—it is because there are skilled, hard workers in other parts of the world, too, who produce, out-produce our Canadian people for a number of reasons at a lower cost. What is the justice? Would you continue to produce your goods at your rhythm, subsidized, or would you produce the goods, not for sale, but for stockpiling and for rotting, but you would still produce and get paid for it? How do you fill that void in your philosophy? How do you fill that void?

**Mr. van Donkersgoed:** I do not quite follow the thrust, produce and stockpile?

**Mr. Lambert:** If you cannot sell, you are going to stockpile, and if it is in perishable commodities, they are going to perish. Are you going to pile shirts, make a mountain of shirts, if they are not saleable? How do we use some other measure than the efficiency measured in dollars and cents, or in monetary unit? What other tool do we have to measure the improvement in production and in society of the higher standard of living?

**Mr. van Donkersgoed:** Your question assumes that we must support the concept that the standard of living has to continue to climb. I am not so sure if we are prepared to share that assumption with you. Maybe we would like to, being honest with ourselves, yet facing up to other things that are important to us, maybe we have to recognize the fact that this concept of improved life style cannot go on forever because of its implications for the resources. They are simply finite. We cannot continue to deplete all those resources ad infinitum and at a growing rate. There must be an end to that.

• 2125

I would say this. If I look at the members of our organization as family farmers, when it comes to competition they do not mind competing, and we say so in our brief. We have a great respect for competition, but that competition should have as its standard whether or not there is justice in the marketplace in trade and commerce; whether or not we are using the resources that we have in a stewardly fashion. If we through competition produce beef that the consumer gets at 25 cents a pound, in our view that is a gross waste of a lot of good resources. The consumer ends up with a good resource at a price far less than what it really cost to produce, and that in our view is a waste of resources. So we say competition is not serving the real interests of society. There are other tools by which we can be stewards, and we support other tools than competition to reach those goals. We do not wish to see, as certainly this preamble does, competition as the main tool for reaching the goals that we set.

## [Translation]

ble? Dans une situation de concurrence, il est impossible de s'isoler des autres pays, nous ne pouvons refuser leur commerce, et si leurs produits sont moins chers que les nôtres, je ne dirai pas que les salaires versés à Taiwan sont des salaires de misère, parce que j'ai vu les travailleurs à Taiwan, et ils emploient un très beau mot de sept lettres: «travail»; ils l'emploient avec le sourire, ce sont des travailleurs durs à la tâche, compétents, et c'est parce qu'il y a des travailleurs durs à la tâche et compétents dans d'autres parties du monde que des produits sont vendus moins cher au Canada. Quelle est la justice dont vous parlez? Continueriez-vous à produire au même rythme, avec des subventions, ou produiriez-vous des biens non pour la vente mais pour l'entreposage et le pourrissement? Vous seriez toujours en production et vous seriez toujours payés? Comment pouvez-vous combler cette lacune de vos principes?

**M. van Donkersgoed:** Je n'ai pas très bien compris la question des produits et de l'entreposage.

**M. Lambert:** Si vous ne pouvez vendre vos produits, vous allez les entreposer et s'il s'agit de produits périssables, ils vont périr. Allez-vous entreposer des chemises, accumuler une montagne de chemises, si vous ne pouvez les vendre? Que pouvons-nous utiliser d'autre que le dollar comme mesure d'efficacité? Quel autre moyen y a-t-il de mesurer l'amélioration de la production et du niveau de vie?

**M. van Donkersgoed:** Votre question semble supposer que nous devons appuyer le principe voulant que le niveau de vie doit toujours augmenter. Je ne suis pas si certain que nous partagions ce point de vue. Nous aimerions peut-être le faire, en toute honnêteté, mais compte tenu d'autres facteurs qui sont importants pour nous, nous devons reconnaître le fait que cette question de l'amélioration du niveau de vie ne peut continuer ad vitam aeternam, parce que cela aura des répercussions sur les ressources. C'est simplement fini. Nous ne pouvons continuer à épuiser nos ressources indéfiniment et à un rythme croissant. Il faut qu'il y ait une fin.

Je dirais ceci: si je regarde les membres de notre organisation, en tant que familles d'agriculteurs, lorsqu'il est question de concurrence, ils ne sont pas contre. Nous le disons dans notre mémoire. Nous avons beaucoup de respect pour la concurrence, mais cette concurrence doit être assujettie à des normes, qu'il y ait ou non une justice dans les marchés de l'industrie et du commerce, que nous nous servions ou non des ressources que nous avons de façon économe. Si, par la concurrence, nous produisons du bœuf et que le consommateur paie 25c. la livre, nous sommes d'avis que c'est une véritable perte de bonnes ressources. Le consommateur obtient une bonne ressource à un prix beaucoup moins élevé que ce qu'il en coûte vraiment pour la produire. A notre avis, c'est une perte de ressources. Nous disons donc que la concurrence ne sert pas vraiment les intérêts de la société. Il y a d'autres façons d'être économe, et nous sommes d'accord pour tout autre mécanisme de concurrence nous permettant d'atteindre ces buts. Nous ne voulons pas voir, comme le prétend sûrement ce préambule, une concurrence qui serait l'outil principal nous permettant d'atteindre les buts que nous nous sommes fixés.



[Texte]

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I have some sympathy for what you say. I think it may be applicable in a rural economy but I have some greater difficulty with regard to the urban community. Somehow people seem to think the economic ills we have or the dislocations that exist in the marketplace can be cured by the passing of a law that says competition, competition. It is almost like Fiddler on the Roof, Fiddler on the Roof.

Competition merely means that the consumer will have options for choices; not just an alternative, but options for choices. If the net result is that I get eggs at a price of 90 cents a dozen set by an egg marketing board, I have no options unless I live close to the United States border. Then I can go and get them for 60 cents. Or I can get goods in Blaine, Washington or in Detroit at a much lower cost. Even goods made in Canada are sold at 10 per cent to 20 per cent less south of the line. Now those are options which are open to the consumer, and that is competition. We all want to buy cheap and to sell dear—everywhere.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Lambert. Would the witnesses care to comment?

**Mr. John Janssens (President, Christian Farmers Federation of Ontario):** I would like to make a comment on what the speaker just said. He hit on my favourite subject, and that is eggs; I am in egg production. On buying eggs cheap across the border, I am of the opinion that the marketing boards we have in effect in the egg business have saved the family farm. I know personally through my books and files that if it had not been for the marketing boards I would not be on the farm where I am today. This does not mean I am looking to make a fast buck out of my egg enterprise. I think we should be quite pleased to see egg producers make a decent living out of their egg enterprise.

I believe we as farmers have become the victims of an economy that is beyond our control inasmuch as prices are concerned for our input. We have no control over the prices we pay for machinery that we have to buy. Perhaps the machinery is cheaper across the border. We cannot go and buy it there; we have to buy within our own country more than anywhere else. At least, I like to buy in my own country and help our own people out. If I buy a tractor at home I expect the people to help me out by buying my eggs. If we as farmers could buy our equipment much cheaper, if the labour rate went down for instance, I am sure we would be glad to put the egg price down, where the consumer will be happy.

• 2130

**Mr. Lambert (Edmonton West):** But if the labour rate goes down, then the mechanic or the man working to build the tractor cannot buy your eggs, if his rate has to go down.

[Traduction]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vos paroles éveillent ma sympathie. Je pense que cela peut s'appliquer pour l'économie rurale, mais j'ai beaucoup de difficulté à voir cela dans la communauté urbaine. Certains croient que les malaises économiques que nous avons, les dislocations qui existent dans le marché peuvent être guéris par l'adoption d'une loi qui prêcherait concurrence, concurrence. C'est un peu comme le violoneux sur le toit qui répète la même rengaine.

La concurrence signifie seulement que le consommateur aura des choix, pas seulement un choix, mais l'option de faire des choix. Si le résultat net est que j'obtiens des œufs au prix de 90c. la douzaine, établi par un office de commercialisation des œufs, je n'ai pas de choix, à moins de vivre près de la frontière américaine. Je peux alors traverser et acheter des œufs à 60c. Ou alors, je peux obtenir des produits de Blaine, dans l'État de Washington, ou de Detroit, à des prix beaucoup moins élevés. Même les biens produits au Canada sont vendus à 10c. ou 20c. de moins au sud de notre frontière. Ce sont des options offertes au consommateur, c'est la concurrence. Nous voulons tous acheter pour pas cher et vendre à un prix élevé partout.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Lambert. Le témoin a-t-il des observations?

**M. John Janssens (président, Christian Farmers Federation of Ontario):** J'aimerais répondre au député. Il a justement soulevé un de mes sujets favoris, c'est-à-dire les œufs. Je m'occupe de production d'œufs. Quant aux œufs qu'on achète au-delà de la frontière, je suis d'avis que les offices de commercialisation ont beaucoup fait pour sauver nos fermes familiales. Je sais pertinemment, en regardant mes livres, mes dossiers, que s'il n'y avait pas eu d'office de commercialisation des œufs, je ne serais pas dans le domaine agricole aujourd'hui. Cela ne signifie pas que je cherche à faire des sous facilement dans la production des œufs. Je pense que nous devrions être très heureux que les producteurs d'œufs puissent gagner décemment leur vie.

Nous, en tant qu'agriculteurs, sommes les victimes de l'économie sur laquelle nous n'avons aucun contrôle, du moins du point de vue des prix. Nous n'avons pas de contrôle sur les prix, nous payons pour l'équipement que nous achetons. Peut-être que l'équipement est moins cher au-delà des frontières. Nous ne pouvons aller l'acheter là-bas, nous devons l'acheter ici, au pays. J'aime bien acheter ici, dans mon propre pays, pour aider les gens de chez nous. Si j'achète un tracteur chez nous, je m'attends à ce que les gens m'aident en achetant mes œufs. Si nous, en tant qu'agriculteurs, pouvions acheter notre équipement beaucoup moins cher, si les salaires de la main-d'œuvre diminuaient, par exemple, je suis certain qu'il nous ferait plaisir de baisser le prix des œufs, et le consommateur en profiterait.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Mais si le salaire de la main-d'œuvre diminuait, le mécanicien ou celui qui construit le tracteur ne pourrait pas acheter vos œufs, car son salaire aurait aussi diminué.



[Text]

**Mr. Janssens:** He certainly would when I put the price of my eggs down.

**The Chairman:** Thank you very much. We have finished the first round, and I would like to just ask a couple of very brief questions, if I may. A point was made about justice and I must admit that my emotional position is not unlike yours in terms of disposition but I think perhaps in application there may be some differences. I view justice as the relationship between human beings and how they interrelate with one another. Justice is that kind of thing it seems to me and I think there are perhaps compartments that one might be able to drop this indivisible concept into for the sake of discussion at least. There may be things like economic justice and social justice, and other classes of justice for the sake of at least the discussion.

I think Mr. Janssens pointed out that the Egg Marketing Board for instance serves a very useful purpose in terms of providing some equitable, reasonable standard of living to an egg producer and I subscribe to that view. It seems to me also that an egg marketing board's fundamental principle is economic in the sense that it is trying to provide a reasonable standard of living, but if one were to look at it in isolation one could say that it is strictly economic and, therefore, unacceptable in terms of justice considerations. But I think that economic approach to the relationship between farmers and consumers achieves a degree of economic and social justice.

Now in the particular case of this bill what is it trying to do? It seems to me that one could look at it and say that it makes economics a god or competition a god. If it were to do that, then I would object to it on the principle that I have often used; if economics becomes a god, it inevitably becomes a tyrant. I do not view it as being a god but I do think economic considerations are important and I think all of you agree that they are important. That is the kind of emphasis and thrust that you give to those consideration as important as they are. I do not think this bill is saying that we all should have more for less but it might really be saying that we should have a law to make sure that we do not get less for more, which is the other side of that same coin. It is trying perhaps improperly, imperfectly, like all human activity, to establish a relationship between economic groups in our society which clearly exist, whether we like it or not, to see that people are not taken undue advantage of.

We believe in economic justice; we believe in social justice. We want to make sure that injustices in the economic quarter are not allowed to take place. If we were discussing another bill, we would be concerned that injustices in the social order, in social welfare or whatever it might be, would not take place. So I think it is wrong or maybe inappropriate to view this bill as being the victim or perhaps the promoter of the grower syndrome of the more for less, or of trying to put everybody on the treadmill of seeking more. I agree that there are much more important things in life than that, but we are not writing a bible here; we are writing something that deals with economic problems and being feeble human beings we are trying to

[Translation]

**M. Janssens:** Il le pourrait certainement si le prix de mes œufs baissait.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous avons terminé le premier tour et j'aimerais bien poser quelques brèves questions, si vous me le permettez. On a parlé de justice et je dois dire que, du point de vue émotionnel, mes réactions ne sont pas très différentes des vôtres quant à mes dispositions, mais peut-être que, dans l'application, il y a quelques différences. Je vois la justice comme des rapports qui existent entre les êtres humains, et comme l'interrelation qu'il y a entre les uns et les autres. La justice, c'est ce genre de chose, il me semble. Il y a peut-être des compartiments où l'on peut laisser tomber ce concept indivisible pour pouvoir au moins en discuter. Il y a peut-être des choses, comme la justice économique et la justice sociale, et d'autres catégories de justice, qui font au moins l'objet de discussions.

M. Janssens a souligné le fait que l'Office de commercialisation des œufs avait été très utile pour donner aux producteurs un niveau de vie raisonnable, équitable. Je suis d'accord avec lui. Il me semble également que le principe fondamental de l'Office de commercialisation des œufs est d'ordre économique, dans ce sens qu'il essaie d'offrir un niveau de vie raisonnable. Mais s'il fallait le prendre séparément, on pourrait dire qu'il est strictement économique et, par conséquent, inacceptable du point de vue justice. A mon avis, cette approche économique des relations entre agriculteur et consommateur permet d'atteindre un certain degré de justice économique et sociale.

Qu'est-ce que le bill essaie de faire? On pourrait l'examiner et dire qu'il fait de l'économie un dieu, ou de la concurrence un dieu. Si c'était vrai, je m'y opposerais en me servant du principe que j'ai souvent soulevé; si l'économie devient un dieu, elle devient inévitablement un tyran. Je ne la vois pas comme étant un dieu, mais je pense que les considérations économiques sont importantes. Vous êtes tous d'accord, je crois, là-dessus. C'est le genre d'attention et d'importance que vous donnez aux considérations qui les rendent importantes. Le bill ne prétend pas que nous devons tous avoir un peu plus pour moins, mais il pourrait prétendre qu'il nous faut une loi nous garantissant que nous n'obtiendrons pas moins pour plus, l'autre côté de la médaille. Il essaie, peut-être maladroitement, de façon imparfaite, comme toute activité humaine, d'établir un rapport entre les groupes économiques de notre société, qui existent évidemment, que nous aimions cela ou non, pour garantir qu'on ne profite pas indûment des personnes.

Nous croyons en une justice économique, nous croyons en une justice sociale. Nous voulons nous assurer que les injustices du domaine économique ne soient pas permises. Si nous discutons d'un autre bill, nous verrions à ce que les injustices d'ordre social, de bien-être social, ou autres, n'aient pas lieu. Je pense donc qu'il est mauvais ou inconvenant de voir ce bill comme étant la victime ou peut-être le promoteur d'un syndrome d'accroissement pour obtenir plus pour moins, ou pour essayer de placer tout le monde dans le même bateau, afin d'obtenir davantage. Je suis d'accord, il y a des choses plus importantes que cela dans la vie, mais nous ne sommes pas en train d'écrire la Bible. Nous sommes en train de rédiger un



## [Texte]

deal with it realistically. We are trying to look at the realities and say that we believe that these elements of justice would better be served, and we would better achieve those objectives by a bill like this.

Perhaps the terminology here does not suit one's disposition—and I might feel that way, too—but I think the real point is: what is it attempting to achieve, and is it achieving those kinds of fundamental goals that you people, all of you, so highly motivated, really subscribe to. And I think, in part at least, it does.

• 2135

**Mr. La Salle:** Mr. Chairman, the final score.

**The Chairman:** The final score? Oh, sorry. I will interrupt myself, PC's 58, Liberals 35, NDP's 32, and that is it, is it? Okay.

**Mr. La Salle:** The final score.

**The Chairman:** Fine. Those of you who wish to celebrate may do so later.

I am sorry, you wish to make a comment? By all means. I did not want to make speech on it but I deeply respect the views that you express, and I think there may be some misunderstanding that we are really trying to do something we are not trying to do at all.

**Mr. Van Donkersgoed:** Let me put it this way. When you talk about social justice, economic justice, I can share with you the concerns that you have made there. But to say in a very general way, this bill is not necessarily going to do that . . .

**The Chairman:** Nothing necessarily does anything when it comes to the law, I am afraid.

**Mr. Van Donkersgoed:** Well, as I understand it, one of the problems with the legislation that this is to replace is that that piece of legislation does not have a preamble, and that has caused one of the difficulties in trying to interpret the legislation. The idea of putting a preamble in this legislation is to help in interpreting the legislation in the future so that we have set some direction and purpose for the bill. I read the last paragraph of the preamble in particular, where it says:

And whereas the effective functioning of such a market economy . . .

And even the words "market economy" already have connotations that we are not so comfortable with.

. . . may only be ensured through the recognition and encouragement of the role of competition . . .

And I note the words "may only be ensured". I would suggest to you that, in the use of this legislation, that preamble and that thrust in the preamble will be very crucial in any court's interpretation of what this bill is trying to do and what its purpose is.

## [Traduction]

texte concernant des problèmes économiques. Comme nous sommes de faibles humains, nous essayons de le faire de façon réaliste. Nous voyons quelles sont les réalités et nous affirmons que ces éléments de justice seraient mieux desservis et que les objectifs seraient plus facilement atteints par un bill comme celui-ci.

Peut-être que la terminologie ne vous convient pas, je suis peut-être moi-même de cet avis, mais la question est celle-ci: qu'est-ce que ce bill essaie de réaliser, est-ce qu'il atteint ces objectifs fondamentaux que vous tous, qui êtes si motivés, désirez vraiment. En partie, du moins, je pense qu'il le fait.

**M. LaSalle:** Quel est le compte final, monsieur le président?

**Le président:** Je m'interromps moi-même. Le compte final est: conservateurs, 58, libéraux, 35, NPD, 32. D'accord?

**M. LaSalle:** C'est le compte final.

**Le président:** Bon. Ceux qui veulent célébrer l'événement devront le faire plus tard.

Je m'excuse, vous vouliez ajouter quelque chose? Je vous en prie. Je n'ai pas voulu me lancer dans une discussion. Je respecte votre opinion, mais vous nous prêtez des intentions que nous n'avons pas.

**M. Van Donkersgoed:** J'ajouterai seulement ceci. Vous parlez de justice sur le plan social, économique, et je puis partager ces objectifs. Mais c'est un énoncé général et le bill ne permet pas nécessairement d'y arriver . . .

**Le président:** Je crains que ce ne soit vrai de n'importe quelle mesure législative, relativement à n'importe quel objectif.

**M. Van Donkersgoed:** Si je comprends bien, l'un des problèmes qui a surgi sous l'ancienne loi tenait au fait que cette loi n'avait pas de préambule. Il était difficile de l'interpréter. L'idée de faire précéder la nouvelle loi d'un préambule doit aider à son interprétation plus tard. Le bill doit avoir une orientation précise. Or, la dernière partie du préambule dit ceci:

et considérant que, pour assurer le bon fonctionnement d'une telle économie de marché . . .

L'expression «économie de marché» a une connotation qui ne va pas sans nous inquiéter quelque peu.

. . . les pouvoirs publics doivent reconnaître et encourager le rôle de la concurrence . . .

Les mots «les pouvoirs publics doivent» sont à souligner. Lorsque viendra le moment pour les tribunaux d'interpréter cette loi, ses buts et ses objectifs, le préambule aura une grande importance.

[Text]

**The Chairman:** Could I just make one brief point and then go to—I think we have a second round. I believe I have Mr. Clermont's name here. I would just make one point.

I do not think the preamble can be used against the whole thrust of the entire bill itself. I think it is clearly inherent in this bill that competition is not always the god that one might get the impression that it is, because there are clearly elements here where competition is allowed to be minimized for certain reasons, good, bad or indifferent.

**Mr. Van Donkersgoed:** For efficiency reasons.

**The Chairman:** Yes. Now, we may argue about the reasons.

**Mr. Van Donkersgoed:** No other excuses are provided in the bill.

**The Chairman:** Excuse me. We may argue about what the reasons ought to be, but the fact is that competition is not viewed only as a god because there is another element. You may think there should be ten, but at least there is some conditioning principle attached to the concept of competition.

In addition to that, surely when exemptions are made, clearly or unclearly, for marketing boards, regulated bodies, and so on, that is a gesture toward the need for regulated industries in certain areas and no competition. So it seems to me that it is not a clear-cut case that this bill is just bowing down to the concept of competition per se, but to a broad number of concepts within the bill.

**Mr. Van Donkersgoed:** I am suggesting to you that it is open to that interpretation.

**The Chairman:** Of course.

**Mr. van Donkersgoed:** I am suggesting to you that the courts could very well take that kind of interpretation in future use of this bill, particularly with this preamble attached as it stands. I am suggesting that the bill, in terms of limiting the use of competition, only identifies efficiency as possible efficiencies creating a reason why we would minimize competition. We, as a farm community, would want to argue strongly that there are other reasons as well why we must do something about competition from time to time, either to encourage or discourage.

**The Chairman:** You have made a good point. Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, tout à l'heure j'avais demandé à notre conseiller juridique de faire des commentaires sur les remarques de l'un des témoins. J'avais aussi demandé à l'un des représentants du ministère de faire des commentaires et M. Bertrand avait posé quelques questions aux témoins avant de faire ses remarques. Mais étant donné que mon temps était écoulé, vous aviez donné la parole à un autre député. Étant donné que les remarques avaient trait au projet de loi que nous avons à l'étude, peut-être M. Bertrand voudrait-il faire des commentaires à la suite des renseignements qu'on lui a donnés.

[Translation]

**Le président:** Il y a un point sur lequel je voudrais revenir avant de passer au deuxième tour. Je pense que M. Clermont a demandé à prendre la parole encore une fois.

Je ne crois pas que le préambule puisse être utilisé d'une façon qui aille à l'encontre de l'orientation du bill lui-même. Et il est clair, d'après le bill, que la concurrence n'est pas toujours la meilleure solution; il y a des circonstances bien établies où la concurrence peut être limitée pour toutes sortes de raisons, bonnes ou mauvaises.

**M. Van Donkersgoed:** Pour des raisons d'efficacité.

**Le président:** Oui. Nous pouvons nous interroger sur les raisons.

**M. Van Donkersgoed:** Le bill ne prévoit pas d'autres excuses.

**Le président:** Je vous demande pardon. Nous pouvons nous interroger sur les raisons. Le fait demeure que la concurrence n'est pas considérée comme une panacée. Il y a d'autres éléments qui entrent en ligne de compte. Vous dites qu'il devrait y en avoir dix, mais il y en a quand même un certain nombre qui viennent modifier le concept de la concurrence.

Les exemptions qui sont prévues à l'égard des offices de commercialisation, ou d'autres organismes, reconnaissent d'une façon plus ou moins claire le besoin de réglementer certaines industries, et de mettre fin à la concurrence dans certaines circonstances. Il me semble que le bill n'est pas une profession de foi à l'égard du concept de la concurrence comme telle. Il tient compte d'autres principes.

**M. Van Donkersgoed:** Je dis simplement que c'est une des interprétations possibles.

**Le président:** Évidemment.

**M. Van Donkersgoed:** J'estime que les tribunaux pourront interpréter d'une autre façon le bill, surtout avec le préambule qui y est joint. Lorsqu'il parle de limiter la concurrence, le bill n'identifie que l'efficacité comme critère. C'est la seule raison qui y est invoquée pour limiter la concurrence. Nous, de l'industrie agricole, nous croyons fermement qu'il y a d'autres raisons qui peuvent être invoquées pour limiter ou activer la concurrence.

**Le président:** Vos arguments sont valables. Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, a minute ago I asked our legal counsel to comment on the remarks of one of the witnesses. I also asked one of the officials of the department to comment and Mr. Bertrand directed a few questions to the witnesses before he proceeded with his comments. By then my time had elapsed and you gave the floor to another member. Since his remarks dealt directly with the bill under scrutiny maybe Mr. Bertrand would like to have the opportunity to continue with his remarks in light of the answers he received.



[Texte]

[Traduction]

• 2140

**The Chairman:** Mr. DeMello.

**Mr. De Mello:** I think, as the witnesses have said justice is a rather difficult thing to deal with in the sense of actually defining it. But one thing I think is worth pointing out is that the anti-trust laws in Canada and in the United States have always had as their foundation two very distinct roots. One of these roots is the question of efficiency but the other root really very much goes along the same lines, I think, as the question of efficiency. The other root is that both acts were founded in what is called, I think, in a very loose sort of way, a populous sort of approach. And the idea there really is that the act evinces a certain suspicion of situations where market power is available in private hands. For example, I suppose the monopoly and the merger sections deal most directly with that.

To put it in a rather primitive but a very direct sort of way, one of the things the act says is that monopolies should be viewed with suspicion because they essentially represent sort of concentrations of power, the idea of the big guy who can abuse smaller people because he is a big guy. And in this act there is an attempt to modify and correct monopoly abuse. Now, it seems to me, that that kind of approach really does, in a very basic sort of way, represent ideas in the area of equity and justice. I think the act has traditionally and will continue to have that kind of approach to it. And I think that is an issue that relates to justice. So the act does not just refer to efficiency. It also refers, for example, to discouraging unnecessary concentration and the predatory exercise of economic power. That is, it attempts to prevent the big guy, which in this case is the big firm rather than the big person, from abusing the simple fact of his size. And in addition to that, of course, the Combines Investigation Act deals with other areas, too, such as misleading advertising. That is not up for amendment in this particular act but the section dealing with misleading advertising was just amended a year ago; I think the truth in the marketplace is also an issue in relating to equity and justice. So I do not think it is really fair to say that we are simply dealing with bare efficiency issues here. I think there are issues in this act which do relate to equity and justice.

**The Chairman:** Mr. van Donkersgoed.

**Mr. van Donkersgoed:** We could agree with you that indeed many of those things are evident. However, our basic concern is that when we do something in this area then to put this kind of preamble on it, it certainly, through our reading and the reading of others, creates doubts in our minds as to where the real emphases are, where the real weight will be placed in terms of where we want to go with our society, and we are going to be very uncomfortable with that legislation.

Certainly we wish to see stronger legislation to deal with the predatory nature of controlling interests within any particular market situation. But to do that, to approach the idea of trying to do something about the predatory nature of having a controlling interest, to say that our way to do something about that is to ask questions about whether there is efficiency or enough competition, is to start out asking the wrong questions. We have to start out asking such questions as what about the

**Le président:** Monsieur De Mello.

**M. De Mello:** Comme les témoins l'ont dit, la justice est un concept bien difficile à définir. Il faut signaler ici que les lois anti-coalition au Canada et aux États-Unis se sont toujours fondées sur deux principes bien distincts. L'un de ces principes rejoint la question de l'efficacité; l'autre aussi, mais avec quelque chose de différent. Dans ce second cas, les lois des deux pays se fondent sur ce que l'on pourrait appeler une approche populaire. Les lois anticipent des situations où le pouvoir économique peut se trouver aux mains d'intérêts privés. Les articles concernant les monopoles et les fusions, par exemple, en sont issus directement.

Pour parler en termes simples et directs, la loi estime que les monopoles doivent être considérés avec circonspection parce qu'essentiellement, ils sont des concentrations de pouvoirs; liée à tout cela est l'idée que le groupe écrasait le petit. Ainsi, dans cette loi, on tente de corriger les abus causés par les monopoles. C'est en ce sens que l'approche, fondamentalement, rejoint les concepts d'équité et de justice. Traditionnellement, la législation a, et a toujours eu, cette orientation. Et il continuera d'en être ainsi. Il y a donc ce concept de justice. Il n'y a pas que l'efficacité qui compte. Par exemple, il est question dans la loi de décourager la concentration non essentielle et l'exercice abusif du pouvoir économique. Il s'agit d'éviter que le gros, dans ce cas-ci les grandes sociétés, d'abuser de sa force vis-à-vis du petit. Par ailleurs, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions porte sur d'autres domaines, comme la publicité trompeuse. Les dispositions relatives à la publicité trompeuse ne sont pas modifiées cette fois-ci, mais elles l'ont été il y a à peine un an. L'exactitude des renseignements sur le marché est également une question d'équité et de justice. Il n'est donc pas tout à fait juste de prétendre qu'il n'est question ici que d'efficacité. La présente mesure parle également d'équité et de justice.

**Le président:** Monsieur Van Donkersgoed.

**M. Van Donkersgoed:** Je suis d'accord avec vous qu'il y a plusieurs principes qui sont évidents. Nous craignons cependant, d'après ce que nous comprenons du préambule et de la façon dont d'autres l'interprètent, que des doutes surgissent quant aux vraies priorités, quant à l'orientation qu'on veut donner à la société. Nous ne nous sentons pas à l'aise avec cette mesure.

Nous voudrions avoir une loi beaucoup plus ferme en ce qui concerne le contrôle abusif de certains marchés. Et nous pensons que, pour mettre fin aux abus du contrôle abusif, il faut éviter de commencer par parler d'efficacité et de concurrence. À notre avis, c'est poser les mauvaises questions. Il faut plutôt se préoccuper des gens et se demander s'ils sont traités avec justice. Pour nous, c'est la question fondamentale. Les ressources qui servent à telles ou telles industries sont-elles



*[Text]*

people there and is there justice being done to them. That, to us, is a more fundamental question. Is there a good stewardship of the resources that are involved in that particular commodity or industry, and is the place of work for the people involved a meaningful thing for them? We feel it is the wrong thing to do to start out asking the questions about efficiency and competition when we start facing the problems of monopoly, when we start facing the problems of the predatory nature of some enterprises, when we start facing the problem of false advertising. We should not, in our view, begin with this kind of preamble, with this kind of goal. We could probably go along with much of the content of the bill if the thrust and the purpose of the bill could be seen to be, in our sense, a more humane type of thing rather than this feeling that we have of just talking in economic terms.

• 2145

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you. I have a few questions, Mr. Chairman.

How many families or members are there in your organization, and is it limited to Ontario?

**Mr. van Donkergoed:** Our organization is based in Ontario. We have approximately 500 family farmers. I counted the faces around here and there are 19 of our members here plus myself and one other staff person. We are scattered all across the Province of Ontario and we are in practically every commodity.

**Mr. Huntington:** I am just trying to summarize a few points here. I gather marketing boards are very important to you, and one of the bases on which you resist and protest this bill is the spirit of the Preamble. In passing, when you were dealing with the last paragraph there, you had an aside remark on market economy. Is there another type of economy that you have in mind? I sense that you are somewhere between a zero-growth economy and a five-per-cent growth economy where we stay as we are or we slip back to a zero growth and take less from that which is available in resources.

**Mr. van Donkergoed:** No, I would not be able to put a figure on a rate of growth in terms of what we could or would not support. The term, market economy, as I understand it, deals with the effects of supply and demand, the supply and demand concept of being the dominant interests and inputs into the marketplace and into the trade and commerce structure. We are definitely saying that we see significant inputs into trade and commerce other than supply and demand in the very broad sense of those words.

**Mr. Huntington:** I am a little confused here. Are you protesting supply and demand as a regulator in the economy?

**Mr. van Donkergoed:** Supply and demand exist. They exist; we recognize that. Yet we do not want to be—how shall I say it?—at the mercy of just those kinds of forces, where we get the yo-yo kind of effect because of the way producers and consumers react to price changes. So we support the idea of

*[Translation]*

bien gérées et les gens qui y travaillent sont-ils satisfaits? Nous estimons que les premières préoccupations doivent être l'efficacité et la concurrence, lorsqu'il s'agit de régler des problèmes causés par les monopoles, causés par l'avidité de certaines entreprises, causés par la publicité trompeuse. Nous ne devons pas établir ce genre de préambule, fixer ce genre d'objectif. Nous pourrions probablement être d'accord avec la plupart des dispositions du bill si ses préoccupations étaient plus humaines et n'étaient pas axées seulement sur l'économie.

**Le président:** Je vous remercie. Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** J'ai quelques questions à poser, monsieur le président.

Combien de familles ou de membres comptez-vous au sein de votre association? Si je comprends bien, elle est limitée à l'Ontario?

**M. van Donkersgoed:** Notre association a ses racines en Ontario. Nous comptons environ 500 familles d'agriculteurs. J'ai compté les membres qui se trouvent ici; il y en a 19, plus moi-même, et un membre du personnel. Nous sommes répartis un peu partout en Ontario et nous représentons presque tous les secteurs.

**M. Huntington:** J'essaie de résumer les points les plus importants ici. Si je comprends bien, les offices de commercialisation sont très importants pour vous, et ce à quoi vous vous opposez le plus dans le bill est le préambule. Vous avez fait quelques observations tout à l'heure au sujet de l'économie de marché dont il est question au dernier paragraphe de ce préambule. Avez-vous un autre type d'économie à proposer? Je crois déceler chez vous le désir d'en arriver à la croissance zéro ou à une croissance de 5 p. 100 qui revienne toujours à zéro et qui utilise le moins de ressources possible.

**M. van Donkersgoed:** Je ne suis pas en mesure de dire où doit se situer exactement le taux de croissance. De la façon dont je la comprends, l'économie de marché considère l'offre et la demande comme étant la loi qui doit régir le marché et la structure du commerce. Nous disons qu'il doit y avoir d'autres éléments que la loi de l'offre et de la demande, prise dans son sens le plus large, qui entrent en ligne de compte dans le commerce.

**M. Huntington:** Je ne comprends pas très bien. Vous ne voulez pas que ce soit l'offre et la demande qui régissent l'économie?

**M. van Donkersgoed:** Nous ne nions pas l'importance de cette loi de l'offre et de la demande. Cependant, nous ne voulons pas être à la merci des forces qu'elle engendre, si je puis m'exprimer ainsi; nous ne voulons pas être à la merci des fluctuations engendrées par la réaction des producteurs et des



*[Texte]*

making an effort, together, as producers or consumers, to regulate supply and demand.

**Mr. Huntington:** Okay. So if you regulate supply and demand, are you asking the Canadian community at large to form a bank to absorb your over-supply to the demand so that, as supply increases, prices will not fall to increase demand and to get the teeter-totter effect in there? Are you searching for a greater public subsidy of commodity banking?

• 2150

**Mr. van Donkergoed:** No.

**Mr. Huntington:** Regulation of supply and demand can work quite well if you have skill in understanding the forces of the marketplace, and that is marketing. Those who do well in the marketplace have a high degree of skill in marketing.

**Mr. van Donkergoed:** We are quite prepared to opt for the idea of planning production so that we do not have those surpluses.

**Mr. Huntington:** Then what type of society are you trying to define and build into the preamble?

I think we discussed that yesterday or the day before yesterday in the meeting. What type of society are you searching for in a preamble to a bill like this?

**Mr. van Donkergoed:** It will probably be too much to try to picture a society within the preamble of this kind of bill. I think you will be trying to write too much into the preamble. That is why we are having problems with this bill, there is so much written into this preamble. In this preamble there is a basic thrust, a basic commitment to a certain kind of economy and a certain kind of structure of trade and commerce. What we would see written into a preamble . . . I guess I should not say "we" at this point because I do not think discussion among our membership has gone that far, but in terms of my own comments, what I would want to see written into such a preamble is certain fundamental ways to get at trying to say what you are really wanting to do with this bill.

**Mr. Huntington:** We are all that way.

**Mr. van Donkergoed:** In the case of agriculture and the family farmer, for example, as a society are we really prepared to leave room within trade and commerce for individual family-farm type of enterprises? Perhaps one could make a case for various other reasons and say there is no longer going to be room for them in the economic structure.

I would prefer to see a thrust in the preamble to try to give some idea of the place the individual, the entrepreneur, has within society, and rather than saying that the tools to reach these things are efficiency and competition, say what we are indeed prepared to defend and accept.

**Mr. Huntington:** Is bigness the end, or is there going to be some protection for the family unit? I am having trouble here,

*[Traduction]*

consommateurs face aux prix. Nous sommes donc en faveur d'un effort commun, entre producteurs et consommateurs, visant à réglementer l'offre et la demande.

**M. Huntington:** Très bien. Mais en souhaitant la réglementation de l'offre et de la demande, ne demandez-vous pas à la population canadienne, de façon générale, de constituer une sorte de banque qui puisse absorber la surproduction, pour éviter que les prix ne s'affaiblissent? Ne demandez-vous pas que la population contribue davantage à des banques de denrées?

**M. van Donkersgoed:** Non.

**M. Huntington:** La réglementation de l'offre et de la demande peut fonctionner très bien si l'on sait comprendre les forces en jeu sur le marché, et c'est justement cela que l'on entend par commercialisation. Ceux qui se débrouillent bien au sein du marché ont beaucoup de talents en matière de commercialisation.

**M. van Donkersgoed:** Nous sommes prêts à opter pour la planification de la production, afin de ne pas avoir d'excédents.

**M. Huntington:** Dans ce cas, quel type de société voulez-vous que le préambule définisse et offre?

Je pense qu'hier ou avant-hier nous avons discuté de cette question. Quel genre de société le préambule d'un bill tel que celui-ci devrait-il annoncer?

**M. van Donkersgoed:** Ce serait sans doute trop ambitionner que de vouloir peindre notre société dans le préambule d'un projet de loi comme celui-ci. Ce serait vouloir y insérer bien trop d'idées. Or, c'est justement cela qui pose des problèmes dans ce projet de loi, le fait que l'on ait écrit tant de choses dans ce préambule. Ce préambule adopte une attitude, une position fondamentale en faveur d'un certain type d'économie et d'une certaine structure commerciale. J'imagine que dans ce préambule, nous aimerions . . . je suppose que je ne devrais pas dire «nous», parce que les discussions avec nos membres n'ont pas poussé si loin. Toutefois, quant à moi, j'aimerais trouver dans ce bill un énoncé de ces objectifs fondamentaux.

**M. Huntington:** C'est ce que nous voulons tous.

**M. van Donkersgoed:** Dans le cas de l'agriculture et des exploitations familiales, par exemple, notre société est-elle vraiment prête à permettre, dans sa structure commerciale, la survie des exploitations agricoles de type familial? Peut-être pourrait-on fournir diverses autres raisons qui justifieraient l'élimination de ce mode de vie au sein de la structure économique.

J'aimerais que, dans le préambule, on essaie d'établir le rôle de l'individu, de l'entrepreneur, au sein de la société, plutôt que de dire que les outils qu'il nous faut pour atteindre ces idéaux sont l'efficacité et la concurrence; j'aimerais plutôt que nous énoncions ce que nous sommes prêts à défendre et à accepter.

**M. Huntington:** Autrement dit, le gigantisme est-il une fin en soi, ou va-t-on protéger l'unité familiale? J'éprouve des

*[Text]*

being a family man myself and placing great emphasis on the importance of the family, small communities and the family-unit farm, because that is where all the strength of Canada has come from for the last couple of generations. You want a planned and regulated economy in order to protect the family farm. I am going to suggest to you that if this bill goes through, you are going to have planning and regulation that you did not dream of.

**Mr. van Donkergoed:** There is no way we would support unlimited amounts of planning and regulation because that in itself is no guarantee that you have the right goals or the right things you are aiming at. In terms of what we have read in the bill, we would probably share the feeling that there is going to be a lot of regulation with which we would feed very uncomfortable under this particular legislation. No, we are not interested in a totally planned or regulated economy; we are interested in setting our goals in terms of our people and our enterprises—particularly, as far as we are concerned, family enterprises. We are interested in setting our goals toward those and then looking for the tools with which we can provide justice to people in Canadian society. We do not like this feeling we get from the bill that competition is the tool, because from experience we are saying, as Mr. Janssens described a few minutes ago, that regulation has done that for us in some places. I do not think we are limited to competition and regulations. There probably is a variety of other tools that we can use within society to keep our trade and commerce effective and yet just to the people involved; and the feeling that we get about the Act is that it is going to be working, with this idea of competition, to try to reach whatever goals we set; and we are saying, we do not think that this is a healthy thrust.

• 2155

We are, from experience, saying, we are having a good experience with planning production and the concept of supply management in a number of parts of agriculture. We are saying that that is effective, and to write a bill that basically ignores that, either for agriculture or for any other part of society, is, we think, ignoring a very fundamental proven fact of today's society.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, may I just thank the witnesses. When I first read this I wondered what tonight was going to turn out to be, but I found it a most interesting dialogue and a philosophical discussion that I, quite frankly, have appreciated. Thank you.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, un de mes collègues a posé une question sur le nombre de membres que comptait le groupe. Le témoin a répondu qu'il y en avait un peu plus de 500 et qu'il y avait aussi des activités agricoles et autres.

Est-ce que le témoin est en mesure de nous dire quelles sont ces autres activités?

**Une voix:** Le secteur agricole.

*[Translation]*

problèmes à cet égard, étant moi-même un défenseur de la famille et accordant une grande importance à la famille, aux petites collectivités, aux exploitations familiales, parce que c'est de là que le Canada a tiré toute sa force pour les deux ou trois dernières générations. Vous voulez une économie planifiée et réglementée afin de protéger l'exploitation familiale. Or, si ce bill est adopté, d'après moi, vous allez avoir de la planification et de la réglementation jusqu'à plus soif.

**M. van Donkersgoed:** Il n'est absolument pas question que nous appuyions la planification et la réglementation à outrance, parce que cela ne garantit pas en soi la justesse des objectifs visés. Compte tenu de ce que nous avons lu dans le bill, nous convenons sans doute du fait qu'il y aura beaucoup de règlements adoptés en vertu de cette loi que nous trouverons désagréables. Non, nous ne voulons pas d'une économie entièrement planifiée ou réglementée; nous voulons que soient établis les objectifs relatifs aux personnes, aux entreprises, et notamment, en ce qui nous concerne, aux entreprises familiales. Nous voulons que soient établis les objectifs de notre société quant à ces aspects, et que l'on cherche ensuite les instruments qui permettront de rendre justice à la société canadienne. Nous n'aimons pas l'impression qui se dégage du bill, à savoir que la concurrence est l'outil par excellence, parce que notre expérience nous apprend, comme l'a dit M. Janssens il y a quelques instants, que les règlements nous ont bien servis dans certains cas. Je ne pense pas que nous soyons limités à la concurrence et aux règlements. Il y a probablement plusieurs autres outils dont nous pourrions nous servir, au sein de notre société, pour maintenir l'efficacité du commerce tout en continuant d'être justes à l'endroit des personnes concernées; nous avons, après notre lecture de la loi, l'impression que l'on mettra de l'avant cette idée de la concurrence pour atteindre tous les objectifs; d'après nous, cela n'est pas sain.

Nous avons une bonne expérience de la planification de la production et de la gestion des réserves dans bien des aspects de l'agriculture. Nous estimons que cela est efficace et nous pensons que c'est négliger un aspect fondamental et authentique de la société d'aujourd'hui que de rédiger un bill qui, essentiellement, fait abstraction de cela, que ce soit pour le domaine agricole ou pour tout autre aspect social.

**M. Huntington:** Monsieur le président, j'aimerais remercier les témoins. Lorsque j'ai d'abord lu leur mémoire, je me suis demandé comment la séance de ce soir allait se dérouler, mais j'ai trouvé le dialogue très intéressant et, franchement, j'ai beaucoup aimé la discussion philosophique que nous avons eue. Merci.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, one of my colleagues asked a question on the number of members in the group. The witness answered there were slightly more than 500 and that they covered agricultural and other activities.

Could the witness tell us what these other activities are?

**An hon. Member:** The agricultural sector.



[Texte]

**M. Clermont:** Oui, le secteur agricole. Mais, si j'ai bien compris, vous avez mentionné que vous aviez d'autres activités, que votre Association avait d'autres activités que des activités agricoles. Ai-je mal compris?

**The Chairman:** Would you clarify that? I thought it was various segments of the agricultural sector.

**Mr. van Donkergoed:** My intention was, practically every commodity within agriculture.

**Mr. Clermont:** Okay.

**Mr. van Donkergoed:** Gentlemen, quite a number of the gentlemen here tonight would be in dairy; but there are also hogs and eggs and chickens and grapes—practically every commodity, spread throughout the province.

**The Chairman:** I want to ask permission of the Committee to have the text of the Christian Farmers Federation of Ontario's brief printed as an appendix to today's *Minutes and Proceedings*. Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** I want, on behalf of all members of the Committee, to thank the witnesses from the Christian Farmers Federation of Ontario, Mr. John Janssens and Mr. van Donkergoed, for appearing before us. We thank you very much, and I think I speak on behalf of all when I repeat what has already been expressed, that we enjoyed the representation you have made. Thank you very much.

This meeting is now adjourned until tomorrow at 9.30 a.m. when we shall deal with Bill C-48.

[Traduction]

**Mr. Clermont:** Yes, the agricultural sector. However, if I understood you correctly, you mentioned that you had other activities, that your Association had other activities besides agricultural activities. Did I understand you wrongly?

**Le président:** Voulez-vous éclaircir cela? J'ai pensé que le témoin parlait de divers aspects du secteur agricole.

**M. van Donkersgoed:** Mon intention était de dire que nous avions des membres de pratiquement tous les domaines agricoles.

**M. Clermont:** Très bien.

**M. van Donkersgoed:** Messieurs, un bon nombre des agriculteurs présents ici ce soir sont des producteurs laitiers; mais il y en a également qui sont des éleveurs de porcs, des producteurs d'œufs et de poulets, des producteurs de raisins, bref des agriculteurs de tout l'éventail agricole de la province.

**Le président:** J'aimerais demander aux membres du Comité la permission d'annexer aux procès-verbaux et témoignages de ce soir le mémoire de la Christian Farmers Federation of Ontario. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Au nom de tous les membres du Comité, j'aimerais remercier les témoins de la Christian Farmers Federation of Ontario, M. John Janssens et M. van Donkersgoed, pour avoir comparu devant nous. Nous vous remercions beaucoup et je pense parler au nom de tous les membres en répétant ce qui a déjà été dit, à savoir que nous avons bien aimé entendre votre point de vue. Merci beaucoup.

La séance est levée. Nous nous retrouverons demain matin à 9 h 30; nous étudierons alors le Bill C-48.





APPENDIX "FTE-26"

BRIEF SUBMITTED BY  
INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION  
TO  
HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

CANADIAN COMPETITION REFORM

BILL C-42

SUMMARY

1. The International Air Transport Association (IATA), is a non-profit organization incorporated in 1945 by Special Act of Parliament of Canada (9-10 George VI, Chap. 51 as amended by 23 Elizabeth II, Chap. 26). It submits this Brief on behalf of its 109 Member airlines including in particular 29 Member carriers serving Canada.

2. Airlines meeting in the IATA Traffic Conferences agree *inter alia* on rates, fares, charges and associated conditions of service for the carriage of passengers and cargo to/from Canada and other countries. This is done pursuant to Canada's bilateral air services agreements. Before implementation, individual carrier tariffs reflecting IATA agreements are filed with the Canadian Transport Commission (CTC) which may disallow or suspend a carrier's tariff or substitute or prescribe a tariff in lieu.

3. *Prima facie*, the IATA agreements on which individual tariff filings are based are likely to constitute offences in relation to competition under the Combines Investigation Act as it now stands. Clause 5, Section 4.5 of Bill C-42 attempts to rectify this. However, in IATA's submission the exemption clause is deficient.

4. The deficiency mainly arises from the definition of "regulated conduct". The CTC does not "expressly require" or "authorize" any air carrier to reach agreement through IATA.



Nor, indeed, is it expressly empowered to so require. Nor has it expressly directed its attention to the regulation of such agreements - the CTC's regulatory functions being merely to pass on tariffs submitted by individual carriers. Even if the CTC did have jurisdiction to require or authorize such agreements, IATA agreements might still be challenged on the basis that application of the Competition Act to such conduct would not "seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives" of the Aeronautics Act or National Transportation Act.

5. The Government has apparently recognized this problem. At page 29 of "Proposals for a New Competition Policy for Canada - Second Stage", it is said:-

*"In the course of drafting of the exemption for the regulated conduct, it was found that the section as drafted could create certain problems of uncertainty in the setting of transport rates which fall under federal regulation. One such potential problem was the membership of Canadian airlines in IATA. On January 27, 1977, Bill C-33 to amend the National Transportation Act was introduced for first reading. Accordingly, the Bill includes a proposal to enact Section 3.3 of the National Transportation Act."*

It is submitted that the exemption mechanism contained in Bill C-33 is far too complex. It would involve complicated interchange between various government Departments and the Canadian Transport Commission. It is doubtful whether it would effectively achieve its minimum intended objective, namely to exempt international rate agreements reached through IATA from the application of the competition legislation.

6. The Association endorses the views expressed by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce in June 1975, and submits that "the public can be better protected through regulation and control of air transportation matters by a single agency" and "agreements affecting air transportation should be specifically exempted from the application of the Combines Act" as done in other jurisdictions around the world.

7. IATA respectfully urges the Committee to specifically exempt agreements affecting air transport by recommending the following unambiguous provision:

*"This Act does not apply in respect of agreements or arrangements affecting air transportation reflected in any written contract filed with the Canadian Transport Commission pertaining to the pooling or apportioning of earnings, losses, traffic service, or equipment, or to the establishment of transportation rates, fares, charges, classifications, or commissions, or for preserving and improving safety, economy and efficiency of operations, or for controlling, regulating, preventing or otherwise eliminating destructive, oppressive or wasteful competition or for regulating stops, schedules and character of service, or in respect of other co-operative working arrangements, including the collective selection and administration of agencies for the sale of air transportation."*

#### IATA AND ITS TRAFFIC CONFERENCES

8. IATA is incorporated by Special Act of Parliament of Canada and its objectives are:-

- 1) to promote safe, regular and economical air transport for the benefit of the peoples of the world; to foster air commerce and to study the problems connected therewith;



- 2) to provide means for collaboration among the air transport enterprises engaged directly or indirectly in international air transport services;
- 3) to cooperate with the International Civil Aviation Organization and other international organizations.

Membership of the Association is open to any airline subject only to the condition that the State in which it is registered is eligible for membership in the International Civil Aviation Organization. Airlines designated to operate international service of passengers, mail or cargo may become Active Members, while airlines with domestic operations may join as Associate Members. It is significant, particularly as IATA is an entirely voluntary and non-political Association, that a very great majority of airlines serving international routes have elected to become members. As of May 1st, 1977, 89 airlines were Active Members of IATA and 20 were Associate Members. The Membership of 109 airlines operates under the flags of some 80 different States. In 1977 IATA Members' services accounted for some 86% of world scheduled international air traffic.

9. The attached report, The State of the Air Transport Industry 1976 gives a tangible indication of the Association's work. The best known and perhaps most controversial side of IATA is the IATA Traffic Conferences. It is in these Conferences that the international airlines agree on fares and rates and charges and related conditions of service for the carriage of passengers and cargo. The IATA Conference system is also the

forum where the rules pertaining to the worldwide agency programme are developed. It is where common traffic forms, conditions of carriage, codes and reservation procedures and myriad other standards and agreements are negotiated to link the services of Member and non-Member air carriers around the world.

10. Agreements negotiated in these Conferences provide the means by which individual carrier's services are integrated into a worldwide network. Without this system Canadian travellers and shippers would probably not have their present ready access, from virtually any city in Canada, to any of more than 5000 cities around the world. Travellers and shippers would also be denied their choice of flexibility of airline services and the benefits of service competition which is one of the characteristics of international air transport.

11. These IATA agreements therefore make a vital contribution to Canada's international transportation links and are, in their purpose, remarkably consistent with the aims of Canada's domestic competition policy - especially those expressed in the preambular provisions of Bill C-42.

12. These IATA Conference agreements are also unique because of their basis. The IATA Traffic Conferences function as a result of intergovernmental bilateral agreements regulating the operation of scheduled air services between the various jurisdictions. Following the failure of the 1944 Chicago Conference to reach agreement on intergovernmental machinery for the



establishment of routes, rates and traffic rights for international scheduled air services, these matters were resolved through a multitude of intergovernmental bilateral air transport agreements. These agreements contain various controls including tariff provisions.

13. Since 1944, more than 1000 bilateral intergovernmental air transport agreements have expressly required designated carriers to reach, where possible, agreements on fares and rates through the IATA multilateral conference system. The Conference system relating to international air transport has thus become a necessary corollary of the intergovernmental regulatory framework governing the industry. The Conferences work under the authority vested in them by governments and under their close scrutiny. Agreements reached in the Traffic Conferences are subject to government approval.<sup>1)</sup>

#### CANADIAN COMPETITION REFORM

14. On 1st July 1976 the Combines Investigation Act became applicable to services and, as such, to air transport and air carrier agreements. This situation is of serious concern to the Association particularly with respect to several of its acknowledged worldwide activities, notably ratemaking agreements

---

1) Further details of IATA's work are available in Richard Y. Chuang, The International Air Transport Association, Sijthoff, Leyden (1972) and J.W.S. Brancker, IATA and What It Does, Sijthoff, Leyden (1977).

negotiated through the IATA Traffic Conferences, and the industry agency programme. IATA Members serving Canada, have negotiated *inter se* various bilateral pooling agreements and cooperative arrangements. The possible application of the Competition Act to these agreements, made in accordance with Canadian Government policy is also of concern.

15. The Association's concern derives principally from the application of the following section:-

Section 32(1)

*"Every one who conspires, combines, agrees or arranges with another person*  
*(a) to limit unduly the facilities for trans-*  
*porting, producing, manufacturing, supplying,*  
*storing or dealing in any product,*  
*(b) to prevent, limit or lessen, unduly, the*  
*manufacture or production of a product, or to*  
*enhance unreasonably the price thereof,*  
*(c) to prevent, or lessen, unduly, competition*  
*in the production, manufacture, purchase, bar-*  
*ter, sale, storage, rental, transportation or*  
*supply of a product, or in the price of insur-*  
*ance upon persons or property, or*  
*(d) to otherwise restrain or injure competition*  
*unduly,*  
*is guilty of an indictable offence and is liable*  
*to imprisonment for five years or a fine of one*  
*million dollars or to both."*

16. Originally, the Department of Consumer and Corporate Affairs had stated in its "Proposals for a new Competition Policy for Canada" with respect to Bill C-2 (at that time designated Bill C-227) that service activities covered by regulatory laws would be exempt from the provisions of the Act. They would be immune to the extent that they were regulated or expressly authorized by law. This immunity was not set out in



Bill C-2 but would stem from judicial interpretation of the former legislation.

17. In IATA's view, the nature of the very limited case law pertaining to regulated industries under the former legislation made it doubtful whether, in law, agreements reached within IATA would be immune as envisaged by the Department of Consumer and Corporate Affairs. The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce reached the same conclusion after hearings in June 1975 and, in fact, recommended a provision for insertion in the competition legislation to remove the matter from any doubt. Its recommendation was not adopted.

18. In response to the continuing concerns expressed by the air transport industry through IATA, the Air Transport Association of Canada, Air Canada and CP Air, provisions have been proposed in Bills C-42 and C-33 now pending before the Parliament. The provisions in each Bill have the same purpose. Each attempts to ensure that industries already regulated by law are not further regulated by the competition legislation in a manner inconsistent with the primary regulatory schemes already applicable for the particular industry.

19. It is respectfully submitted that neither the provision in Bill C-42 nor the provision in Bill C-33 provides a satisfactory solution. The deficiencies of each of these provisions are explained in the following paragraphs, but first, a brief explanation of Canada's intergovernmental arrangements requiring IATA rate agreements will be apposite.

CANADA'S INTERNATIONAL AGREEMENTS AND IATA

20. Canada has negotiated 32 agreements with other countries for the operation of international air services. A list of these Agreements is attached (Exhibit 1). In virtually all these agreements (and some 1000 others in the network of similar arrangements between other governments) the fares and rates are left to be determined between carriers, to the extent feasible, in the first instance through the IATA Traffic Conference mechanism. In fact, a provision along the following lines can be found in the majority of Canadian bilateral agreements:-

*"The tariffs shall, if possible be agreed in respect of each route between the designated airlines of the contracting parties, in accordance with other airlines operating over the whole or part of that route, and such agreement shall, where possible, be reached through the rate-fixing machinery of the International Air Transport Association. The tariffs so agreed shall be subject to the approval of the aeronautical authorities of both contracting parties." (emphasis added)*

It will be noted that the "tariffs so agreed" are submitted by the IATA carriers to the Canadian Transport Commission and its foreign government counterparts which approved or disapprove the largely identical tariffs so submitted.

21. The CTC therefore directs its attention to the merits of the respective tariffs submitted to it. It does not as a matter of law direct itself to the IATA agreements on which individual carrier filings are based. There is a *rationale*



behind the principle of agreed tariffs. The *rationale* is that no one country wishes to leave its own national airline to be exposed to the unfettered and perhaps predatory competition of the national airline of the other country. Bearing in mind the fact that the size and potential of the various international airlines are different and their market potential is unequal, bilateral intergovernmental agreements aim at giving the national carriers, authorized to serve a particular country, opportunity to the market, but at the same time by and large giving them a broadly defined market share. It must be underlined that this is done on the governmental level. This does not mean that the competitive processes between airlines cannot affect their individual market share, but ultimately governments control this through the capacity control provisions of bilateral air transport agreements.

22. International air carriers are therefore quite unlike any other foreign enterprise doing business in Canada. Their entry into business, their routes, capacity and product and the process of production and merchandising are subject to at least two jurisdictions - that of Canada and the foreign State(s) between which the services are operated. No one nation can exercise its rate supervision without the concurrence of at least some other government and tariff agreements made through the worldwide IATA conference system facilitate the exercise of this rate control by governments.

23. It is in the light of these established international arrangements that the exemption mechanisms set out in Bills C-33 and C-42 must be assessed.

THE BILL C-33 EXEMPTION MECHANISM

24. Although this Bill has been referred to the Standing Committee on Transport and Communication, some comments on the effectiveness of the exemption procedure set out in clause 1, section 3.3(1) will be useful to outline the weakness of that procedure and to show that the problems facing the air transport industry and the IATA Conference system still remain to be solved.

25. The exemption mechanism in Bill C-33 provides:

*"3.3 (1) The Governor in Council may, if he is satisfied after due consideration of the desirability of maintaining competition that an exemption as referred to in this subsection is necessary for greater efficiency or economy of transportation, by order with the approval of the Minister of Transport and the Minister of Consumer and Corporate Affairs and after the Director of Investigation and Research appointed under the Combines Investigation Act has been notified of the terms of the proposed order, exempt from the application of section 32 of the Combines Investigation Act any conduct that is imposed or required by an order or regulation made by the Commission that is specifically referred to in the order made pursuant to this subsection and that was made by the Commission for the fulfilment of a direction issued to it under section 3.2 of this Act,*

*(2) In any prosecution under subsection 32(1) of the Combines Investigation Act the court shall not convict an accused if the*



*"conduct that is in question in the prosecution is conduct that is exempted from the application of section 32 of that Act by an order made pursuant to subsection (1)."*

Its deficiencies lie in the fact that (i) it is discretionary; (ii) its procedure is burdensome as it requires a complex interchange between various Government departments and the Canadian Transport Commission; (iii) it is not clear how the Canadian Transport Commission can, as required by Bill C-33, issue an order or make a regulation requiring air carriers to reach rate agreements when it does not have the legislative authority to do so<sup>(1)</sup>; and (iv) it is said to be intended to cover only rate and fare agreements and not others, for example, the IATA agency programme.

#### THE BILL C-42 EXEMPTION MECHANISM

26. The exemption contained in Bill C-42 (Clause 4.5) for conduct regulated by a public agency would not adequately cover the situation. In brief, the proposed provision provides an exemption, from some enumerated provisions of the Act, to the extent that (i) the conduct is expressly required or authorized by a public agency; (ii) the public agency is expressly empowered to require it and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct and (iii) application of the Competition Act interferes seriously with the attainment of the

---

(1) This point is discussed more fully in paragraph 28 below.

primary regulatory objectives of another Act under which the conduct is mandated. These objections are elaborated in the following paragraphs.

27. Firstly, the provisions of the Act from which "regulated conduct" is exempted are only Part IV.I and Sections 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 and 38. It is submitted that Section 32.1 concerning foreign directives should be added to the list.

28. Secondly, while the air transport industry is regulated through the Canadian Transport Commission (a public agency within the meaning of the proposal under consideration) the basic problem lies in the fact that the Canadian Transport Commission does not expressly require or authorize air carriers to reach agreements through IATA, nor is it expressly empowered to require it, nor has it expressly directed its attention to the regulation of such conduct. It is thus doubtful whether agreements made within the IATA Conferences in accordance with Canadian international agreement fall within the definition of "regulated conduct". The status of pooling and other co-operative inter-carrier agreements required by government policy is equally doubtful. These conclusions follow from the nature of the powers which have been conferred on the CTC. These are as follows:-



(a) *Section 14(1)(e) of the Aeronautics Act:*

*"The Commission may make regulations... requiring any person to furnish information respecting the ownership or any existing or proposed control, transfer, consolidation, merger or lease of commercial air services;"*

(b) *Section 14(1)(l) of the Aeronautics Act:*

*"The Commission may make regulations... prohibiting the change of control, transfer, consolidation, merger or lease of commercial air services except subject to such conditions as may by such regulations be prescribed;"*

*Part III of the Air Carrier Regulations on Changes of Control, Consolidations, Mergers, Leases and Transfers is made pursuant to the authority of Section 14(1)(e) and (l).*

(c) *Section 14(1)(f) of the Aeronautics Act:*

*"The Commission may make regulations... requiring copies of agreements respecting any control, transfer, consolidation, merger or lease referred to in paragraph (e), copies of contracts and proposed contracts and copies of agreements affecting commercial air services to be filed with the Commission;"*

(d) *Section 27 of the National Transportation Act:*

*"(1) A railway company, commodity pipelines company, company engaged in water transportation, or person operating a motor vehicle undertaking or an air carrier, to which the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada extends, that proposes to acquire, directly or indirectly, an interest, by purchase, lease, merger, consolidation or otherwise, in the business or undertaking of any person whose principal business is transportation, whether or not such business or undertaking is subject to the jurisdiction of Parliament, shall give notice of the proposed acquisition to the Commission.*

"(2) The Commission shall give or cause to be given such public or other notice of any proposed acquisition referred to in subsection (1) as to it appears to be reasonable in the circumstances, including notice to the Director of Investigation and Research under the Combines Investigation Act.

"(3) Any person affected by a proposed acquisition referred to in subsection (1) or any association or other body representing carriers or transportation undertakings affected by such acquisition may, within such time as may be prescribed by the Commission, object to the Commission against such acquisition on the grounds that it will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

"(4) Where objection is made pursuant to subsection (3), the Commission  
(a) shall make such investigation, including the holding of public hearings, as in its opinion is necessary or desirable in the public interest;

(b) may disallow any such acquisition if in the opinion of the Commission such acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest;

and any such acquisition, to which objection is made within the time limited therefor by the Commission that is disallowed by the Commission, is void.

"(5) Nothing in this section shall be construed to authorize any acquisition of an interest in any other company that is prohibited by any Act of Parliament of Canada. 1966-67, c.69 s.20."

(e) Section 14(1)(m) of the Aeronautics Act:

"The Commission may make regulations ... respecting traffic, tolls and tariffs and providing for

- (i) the disallowance or suspension of any tariff or toll by the Commission,
- (ii) the substitution of a tariff or toll satisfactory to the Commission, or
- (iii) the prescription by the Commission of other tariffs or tolls in lieu of the tariffs or tolls so disallowed;"



*Parts V and VI of the Air Carrier Regulations on Tariffs are made pursuant to this section. Part VIII on Service - Schedules & Patterns may also be made under the authority of this section since it contains regulations respecting traffic.*

Thus it is clear from the foregoing that, in a technical legal sense, the Canadian Transport Commission does not have express power to require, authorize or approve inter-carrier arrangements or, even, any conduct. All it may do is disallow or prohibit mergers, disallow or suspend tariffs or require substitution or prescribe tariffs in lieu of tariffs it has disallowed. Nor has it in its regulations given itself power to approve or disallow schedules. All it may do with respect to agreements affecting commercial air services is require their filing. It would therefore seem that the exemption mechanism will not extend to international air transport arrangements endorsed in Canada's international agreements.

29. As neither of the proposed exemption procedures will therefore effectively regulate the air transport industry's agreements, what is the best regulatory alternative which will satisfy the Government's objectives in the antitrust field and yet not jeopardize inter-carrier agreements made pursuant to Canada's international agreements?

#### A SUGGESTED SOLUTION

30. If inter-carrier agreements relating to Canada's international aviation policies are to be regulated, it would seem preferable that this be done by the specialist body - the

CTC - which administers these policies. This will obviously avoid any possibility that the air carriers and Canada's international agreements will be hindered by conflicting policies of the Courts or of other Government departments.

31. There is ample precedent for this in Canada's existing arrangements relating to inter-carrier agreements in the railway and shipping industries. Section 279 of the Railway Act provides that railway companies may agree upon and charge common rates. The Act also provides for the authorization of tariffs by the Canadian Transport Commission.

32. With respect to shipping companies, Section 18 of the Transport Act provides that every standard tariff and every amendment and supplement thereto requires the approval of the Commission before it becomes effective. Thus, rate agreements between railways and standard tariffs amongst shipping companies, once approved are expressly authorized by legislation and are, consequently, immune from the application of the provisions of the Combines Investigation Act.

33. Moreover, the Shipping Conference's Exemption Act provides, *inter alia*, that nothing in the Combines Investigation Act shall be construed to apply to any contract, agreement or arrangement between members of shipping conference to the extent that they require the use by members of tariffs established by the conference.



34. To ensure that agreements in the air transport field are regulated consistently with Canada's international agreements and in line with the practical and efficient mechanisms provided for the Canadian shipping and railway industries, the solution is adoption of the clause suggested in 1975 by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce:-

*"This Act does not apply in respect of agreements or arrangements affecting air transportation reflected in any written contract filed with the Canadian Transport Commission pertaining to the pooling or apportioning of earnings, losses, traffic services, or equipment, or to the establishment of transportation rates, fares, charges, or classifications, or for preserving and improving safety, economy and efficiency of operations, or for controlling, regulating, preventing or otherwise eliminating destructive, oppressive or wasteful competition or for regulating stops, schedules and character of service, or in respect of other co-operative working arrangements, including the collective selection and administration of agencies for the sale of air transportation."*

#### CONCLUSION

35. In summary, this clause avoids the weakness of the proposed exemptions in Bills C-33 and C-42, ensures clarity and consistency in the regulation of air transport and, most importantly, guarantees regulatory consistency with Canada's international agreements.

36. IATA would therefore respectfully urge the Committee
- 1) to recommend that the proposed legislation should clearly exempt agreements affecting air transportation from the application of the Competition Act; and
  - 2) to recommend that such an exemption be in the terms of that approved by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce in June 1975.

RESPECTFULLY SUBMITTED

Knut Hammarskjöld  
Director General

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION



LIST OF CURRENT CANADIAN BILATERALAIR TRANSPORT AGREEMENTS

<u>COUNTRY</u>	<u>DATE</u>
Australia	11 June 1946
Barbados (Interim Agreement)	
Belgium	30 August 1949
China	11 June 1973
Cuba	26 September 1975
Czechoslovakia	20 March 1969
Denmark	13 December 1949
Fiji	30 April 1974
France	15 June 1976
Germany	26 March 1973
Greece	28 January 1974
Ireland	8 August 1947
Israel	10 February 1971
Italy	28 August 1972
Jamaica	4 November 1970
Japan	12 January 1955
Mexico	21 December 1961
Morocco	14 February 1975
Netherlands	17 June 1974
Norway	14 February 1950
Pakistan	21 December 1960
Panama	8 March 1968
Peru	18 February 1955
Poland	14 March 1976
Portugal	25 April 1947
Sweden	27 June 1947
Switzerland	10 January 1958
Trinidad & Tobago	11 August 1970
Turkey	21 May 1960
United Kingdom	19 August 1949
United States	8 May 1974
USSR	11 July 1966

## APPENDIX "FTE-27"

THIS BRIEF RESPECTING  
BILL C-42  
IS SUBMITTED TO THE  
HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE  
ON  
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS  
ON BEHALF OF THE  
CANADIAN PACIFIC GROUP OF COMPANIES



May 18, 1977

INTRODUCTION

It is my submission that the proposed Competition Act, Bill C-42, is not, in many respects, a sound piece of legislation. It appears to be directed primarily to the area of the economy within which corporate enterprises operate. Such enterprises are easy and natural targets for attack. Within limits of reason and moderation, scrutiny of their behaviour in the marketplace has merit. No doubt they do have a capacity to do some harm as well as some good in pursuing their economic interests if only because in some instances they represent substantial concentrations of investment potential. It should be remembered, however, that their apparent wealth is burdened with many obligations to employees, creditors, shareholders and governments and that they are already subject to many regulatory bodies and control mechanisms under existing federal and provincial laws - laws of such complexity that they rarely permit of mastery.

It is, however, to the private corporations that Canadians must turn for the economic initiatives on which the prosperity of Canada, the maintenance of a Canadian manufacturing and mining industry and a reasonable flow of international trade depend. Without such initiatives, Canadian resources will not be brought into production as they are required in order to maintain our desired prosperity.

While the stated objects of the Bill are no doubt laudable, paradoxically, the Bill, as drawn, will inevitably inhibit the very corporate initiatives on which we must depend to restore a reasonable degree of prosperity in our time.

The cumulative effect of the provisions of the Bill, a few of the more significant of which I shall review in more detail, would be to create an atmosphere in which it would be extremely difficult to make the business decisions necessary to undertake the economic initiatives so urgently required.

By way of example, the Bill, if enacted, will confront the officers of corporations with an uncertain and unpredictable body of law governing the consequences of the initiatives they must take. They will have to concern themselves with what someone in government may consider to be a possible or likely consequence of a proposed action in respect of some particular product at some particular place which would never have occurred to anyone in a normal, rational, decision-making process. They must concern themselves with the effect of their enterprise acquiring 20 per cent of some unknown market. A monopoly, or something called a joint monopoly, may arise as a result of their actions in the absence of anything which in ordinary usage would be considered a monopoly. They would no longer be able to draw on the best business judgment available in the country to participate in important decisions, at least in a



formal way, for fear of offending irrelevant notions concerning so-called interlocking management.

In addition, the new structure created by the Bill would be presided over by an administrative board which would not bring to the process the necessary degree of judicial detachment but rather simply the personal predilections of so-called experts. Indeed, the Competition Board so created would have the power to direct businesses unfortunate enough to find themselves unforeseeably caught by one or more of the new provisions as to the precise method by which they might salvage anything that might be left of their enterprises. In far too many places this Bill envisages that the result of running afoul of the new law would be that the Board would pre-empt the operation of the offending business by way of issuing directions as to how to rectify the offending conduct.

Faced with this legislation, a corporate decision-maker would be understandably reluctant to undertake bold new initiatives or to invest much of the capital under his control in Canada. Paradoxically, as I have said, what the Bill sets out to achieve, it in the end destroys by a multiplicity of provisions that can only be described as overkill. Any attempt to make the marketplace function by law or by bureaucratic fiat in accordance with godlike perfection can lead only to sterilization.

Having made these general observations, I would now like to review some of the individual clauses of the Bill in more detail.

Clause 5 - Sections 4.5 and 4.6  
Regulated Conduct

These provisions would exempt from the operation of most of the new civil and other remedies proposed by the Bill what is defined as "regulated conduct". However, federal regulatory bodies are faced with an obligation to regulate so as to restrict competition as little as possible and the Competition Policy Advocate is to be given status to appear before federal regulatory bodies and status to appeal their decisions to the Federal Court if, in his view, competitive considerations have not been sufficiently taken into account, a jurisdiction which only he will be able to invoke.

The proposed provisions, while basically unobjectionable, are not without some dangers. The competition to be fostered in regulated industries should be real competition and not competition based upon cross-subsidization which is recognized as an evil elsewhere in the Bill. This is indeed a difficult area, but it is facile to suggest, as has been done by some, that competition legislation and regulatory legislation



should be mutually exclusive. While no one who is constantly concerned with applications to regulatory tribunals would wish to complicate their proceedings unnecessarily, the role proposed for the Competition Advocate is probably a useful one.

Indeed, it is submitted that a status to appear and a right to appeal to the appropriate appellate body should be clearly conferred on the Competition Policy Advocate in respect of provincial regulatory tribunals as in the case of federal tribunals. While this may appear to involve a considerable reach for a piece of federal legislation, it is nevertheless submitted that if the constitutional underpinnings of the Bill are sufficient to support it as a whole, they would no doubt be sufficient to support this important addition.

There is, however, some concern that the present Bill constitutes the Competition Board as a body itself able to exercise a supervisory jurisdiction over other regulatory tribunals. This is quite inappropriate and the Bill should be clarified on this point. The submissions of the Competition Advocate, coupled with his right of appeal to the courts would no doubt be salutary, but elevation of the Competition Board into an ultimate review tribunal on competition matters would complicate the process of judicial review and would emasculate the established regulatory tribunals. Each regulatory tribunal must be free to determine the primary regulatory objectives of the Act

under which it functions subject only to an appeal to a Superior Court.

With reference to subsection 4.5(1), some interesting and difficult questions would frequently arise as to whether a particular type of conduct is "regulated conduct" for the purposes of the exempting provision. This problem becomes particularly manifest when the definition of "regulated conduct" is examined in subsection 4.5(2). I would like to give you some examples.

- Is the conduct expressly required or authorized by a public agency, or is it simply required or authorized by law?
- How must the law be written so that it expressly empowers a public agency to regulate?
- Has the public agency regulated the conduct as it has been expressly empowered to do?
- Did the public agency expressly direct its attention to the regulation of the conduct?
- Would the application of the Competition Act to the conduct in question seriously interfere with the primary regulatory objectives of other regulatory legislation?

The answers to these and other questions would be far from clear in most instances. Obviously, the definition of "regulated conduct" is far too vague and cumbersome. It is, therefore, submitted that this definition should be rewritten to embrace any and all conduct which falls within the purview of any provincial or federal statute for regulatory purposes.



Moreover, whether particular conduct is exempted from the provisions of the Competition Act because it is "regulated conduct" should be decided by a Superior Court on the application of any person who may be affected by that issue. The Bill should be amended to contain a specific provision granting the right to make such an application.

Finally, I would like to express some concern respecting the exempting provision that is found as part of Clause 1 of Bill C-33 that received first reading last January. I refer to proposed new section 3.3 of the National Transportation Act to which reference is made in the Department's publication of March 1977 entitled, "proposals for a new competition policy in Canada second stage", at the bottom of page 29 and page 30.

My submissions in this regard are the following: First, I do not see how that provision will solve the I.A.T.A. problem to which reference is made in the publication. In point of fact it will not do so because the conduct of Canadian and foreign air carriers which is the concern of I.A.T.A. is not regulated by the Canadian Transport Commission. Moreover, the provision in question is written much too narrowly in view of the legislation now proposed in Bill C-42. Secondly, lest these two Bills be enacted at different points of time, I submit that this

exempting provision should be lifted out of Bill C-33 and included in Bill C-42, but amended so as to read:

"The Governor in Council may, if he is satisfied after due consideration of the desirability of maintaining competition that an exemption as referred to in this section is necessary for greater efficiency or economy of transportation, by order with the approval of the Minister of Transport and the Minister of Consumer and Corporate Affairs and after the Competition Policy Advocate has been notified of the terms of the proposed order, exempt from the application of this Act any conduct that is described in that order."

Clause 12 - Section 16  
The Competition Board

Bill C-42 would confer very great powers, including powers to dismember and reorganize the affairs of corporations and individuals and powers to issue injunctions, including ex parte injunctions, on a Competition Board consisting of five to seven permanent members with ten-year terms and five associate members with three-year terms. Only one of these persons need be trained as a lawyer.



The Board may act through a number of panels, consisting of only three members each, and may hear evidence indirectly through a hearing officer who would report to such a panel. It would be assisted by a staff whose recommendations apparently would be private, immune from scrutiny, untested by cross-examination and not the subject of argument on behalf of those most intimately affected by the Competition Board's decisions, for example, as to the precise manner in which they should dismember their enterprises.

As a lay administrative tribunal, the Board as constituted by the Bill would be entitled to be guided by the personal views and predilections of its members and by what they considered to be their expertise on economic and related matters. Business enterprises could well become the victims of economic theorists or of schools of economic thought without any appropriate protection to assure a balanced or realistic approach.

It is appreciated that the Bill seeks to create an instrumentality capable of some flexibility in dealing with complex economic and business matters and to the extent that this type of legislation is considered necessary, it is not really suitable to be dealt with in the regular criminal courts. It is also understood that what is desired is a series of civil remedies available primarily at the instance of a government instrumentality, rather than the traditional criminal remedies.

It is submitted, however, that the public interest in the rule of law has been largely lost sight of in the desire for sophistication, flexibility and specialized expertise. The remedies proposed would have a permanent and lasting effect on enterprises vital to the country's well-being and the sanctions envisaged would be far more debilitating than any previously known to the criminal law applicable to economic institutions. Parliament is nevertheless asked to sacrifice all the normal protections which the criminal law affords an accused person, including that of having his legal rights and obligations determined by an independent judiciary - one that enjoys complete judicial independence.

Both the public interest in national economic well-being and the public interest in judicial protection of private rights, it is submitted, require that the drastic sanctions envisaged by this Bill be imposed only by a Superior Court, presided over by a judge or judges fully tenured under the British North America Act or the Judges Act, who will act only on evidence, including expert evidence of economic considerations openly proved before the court. Such judges, while they might be members of a panel, whether of the Federal Court or of a Superior Court of a Province, who heard, inter alia, cases under this Act, will exercise with some degree of



judicial detachment, and not simply as a temporary part of the machinery for the enforcement of the statute, the traditional jurisdictions conferred on Courts such as the granting of injunctions including ex parte injunctions. Moreover, their limitations will be understood by such judges. A Court, notwithstanding the deficiencies to which courts may be prone, will understand that these sanctions deprive persons of very significant rights.

As I shall submit, much of the jurisdiction proposed in Bill C-42 should not be conferred at all. If it must be conferred on someone, it should not be conferred on what would simply be an extended version of the present Restrictive Trade Practices Commission, but should be conferred on a Superior Court which would adjudicate in a manner that would protect the fundamental rights and freedoms of those who are summoned before it.

Clause 26 - Sections 31.71  
Mergers

Proposed Section 31.71 is a good example of the perhaps unintentional over-reach and arbitrariness of the Bill as presently written.

Given the general scope of the statute as a whole, and in particular of the sweeping discretion of the Board and Advocate, subsection (1) is a provision which probably could not be restricted to a scope narrower than its literal words. In particular, the canons of interpretation such as the ejusdem generis rule would probably not be applied to the final word "person". Thus, a merger really would include the acquisition by one or more persons of any interest in any part of a business of anyone. There would be no need for any degree of control or any preexisting relationship for the section to apply.

The possibilities for unintended applications of and unanticipated difficulties with the section become even more real with the reference to the application of the section to mergers that are "likely to lessen ... potential competition" as provided for in subsection (2). A case to which the section would apply is therefore a hypothetical situation qualified by a possibility. This, it is submitted, would create an impossible legislative background against which to make business decisions. It is completely out of accord with the objective expressed in the preamble, namely, of creating an economic environment conducive to the efficient allocation and utilization of resources that will facilitate the mobility of resources, and an effectively functioning market economy through the recognition and encouragement of the role of competition. Decisions to compete through acquisition would be difficult if not impossible to make if one had no means of knowing that they might turn out



to have been decisions unacceptable to the Advocate and the Board.

Further, as to subsection (2), it is submitted that the enumerated sub-paragraphs (a) to (d) are sufficiently broad, without the closing words, to achieve any reasonable legislative purpose. These closing words would give the subsection application to a so-called "horizontal merger" which would give those "merged" and their "affiliates" a combined share exceeding twenty per cent "of any market". There is probably some market for any commodity and that market could be defined by reference to a broad or narrow category of commodities, by some definition of the applicable trade level of customers, or by broad or narrow geographical limits, among other dimensions. It is difficult to conceive of a merger which would not result in the merged persons and their affiliates suddenly finding they had twenty per cent of some market for the sale of something to someone somewhere.

Given the very broad application of the section provided in the first two subsections, the sanction imposed by subsection (3) appears draconian indeed. Subject to defences to be made out by the businessmen affected, the Board may order those who find that they have been caught by the section not only to dissolve their "merger" but, as an alternative, to dispose of assets designated by the Board "in such manner as the Board

prescribes". This may very well involve substantial economic loss on a forced sale or otherwise, to the detriment of shareholders, creditors and others.

The considerations enumerated in subsection (4) to be taken into account by the Board, while lengthy, are plainly not exhaustive and leave much room for doubt as to how the Board will in fact proceed. Those which are set forth in the enumeration appear to be far from just and reasonable and the emphasis on past behaviour in sub-paragraphs (f) and (g) is unfortunate and contrary to the ordinary norms of fairness. In particular, the possibility of a finding of "anti-competitive behaviour", especially when related to the immediately preceding requirement for consideration of a "history of growth by merger", creates a realistic fear of decisions based largely upon innuendo.

Other subsections are almost equally objectionable. Reference to the trend of concentration among producers, suppliers and purchasers is a reference to the conduct of others with whom there is no necessary allegation or suggestion of conspiracy. Sub-paragraph (h) in regard to the removal of competition is difficult to comprehend. Is the government agency going to require a concern which is not regarded as viable to continue in business until it fails? Is it proposed that such "weak sisters" may be acquired by other companies only when they are at the point of failure? This would be improvident to



everyone concerned, including the "weak sisters" as well as the enterprise endeavouring to compete.

Subsection (k) would plainly have the effect of causing persons to refrain from acquisitions which would permit entry into a new market in which they might, in fact, have strengthened competition. This would be contrary to the object of the statute. It is perfectly normal to enter a new market in association with someone who is already there, particularly where expertise is required. Such acquisitions may well strengthen the ability of the business acquired to compete, for example, by the addition of financial strength to local expertise.

Subsection (n) seems to be contradictory to subsection (h). A merger is bad if one of the parties is considered to be a viable competitor and apparently it may also be bad if it is about to fail. Alternatively, if the intention is to approve mergers where one party is about to fail, the considerations already stated apply; why must acquisition wait on virtual insolvency?

Subsection (5) provides for a defence which those concerned in a "merger" must make out. It is submitted that it would be very difficult to prove that there was a high probability of substantial gains in efficiency or of savings of resources not otherwise obtainable, in circumstances as yet

unknown at the time when proof must be made, but the probable results of the implied invitation to manufacture a paper structure of prognostication to demonstrate a "high probability" are almost too humorous to contemplate.

The provision for conditional orders in subsection (6), and in particular paragraph 6(d), virtually provides that the Board may make management decisions for the businesses concerned and this is thoroughly objectionable. Both subsections (5) and (6) involve making a far greater disclosure of managerial minutiae to the Board than any statute concerned with preserving a market economy should contemplate. Subsection (7) virtually emasculates the defence provided by subsection (5), if the "merger is likely to result in virtually complete control by the parties ... in respect of a product in a market". Again, it is difficult to conceive of many acquisitions which are not likely to result in virtually complete control of some market at some trade level for some very particular product in some narrowly defined geographical area, a control probably in no one's contemplation at the time the transaction was arranged.

Everything that has been said about the overreach of the provision is supported by subsection (13) with its extended definition of "control" as including merely a temporary possibility of control.



The point of the above review of proposed section 31.71 is not merely to demonstrate that it is a most objectionable provision, but also to demonstrate in microcosm that the approach to business activity taken in this Bill is destructive of its declared objective of securing the effective functioning of our market economy and repugnant to what is just and reasonable.

In view of its deficiencies and uncertainties, it is strongly submitted that proposed Section 31.71 be deleted in its entirety.

It is submitted that no reasonable policy objective requires this degree of interference in the very market economy which this legislation is proposed to protect. It should be borne in mind that the uncertainty of the proposed section would be two-fold: Its meaning would, in any event be uncertain, and the risk of its being invoked to frustrate a particular business decision would create a whole additional dimension of uncertainty.

If, however, the provision is not deleted, then the following changes should be made:

In subsection (1) the word "any", the words "or interest", the words "or any part" and the words "any other

person" should be deleted and the word "or" should be placed before the word "customer".

In subsection (2) the words "or is likely to lessen" and the words "or potential" should be deleted along with the closing words being the last six lines of the subsection.

In subsection (3) the words "in such manner as the Board prescribes" should be deleted.

In subsection (4) sub-paragraphs (c), (f), (g), (h), (k), and (n) should be deleted.

Subsection (5) should be deleted and the following substituted therefor:

"(5) The Board shall not make an order under subsection (3) where it is satisfied by the parties to a merger or proposed merger to which this section applies that there is a reasonable possibility that the merger or proposed merger has brought about or that it will bring about gains in efficiency, by way of savings of resources for the Canadian economy."



Subsection (6) should be deleted in its entirety as should subsections (7), (8) and 13).

Clause 26 - Section 31.72 - Monopoly  
Clause 31 - Section 33 - Monopoly

Proposed Section 31.72 deals with what is called "monopoly" for the purposes of civil remedies. It is submitted that in legislating in relation to commercial activity, terms should not be given a meaning which is completely at variance with any normal usage and calculated to give rise both to opprobrium and confusion. There is no sense of the word "monopoly" which embraces the case put by the proposed statute in Section 31.72, namely one or two or more persons who substantially control throughout any area of Canada a class or species of business in which they are engaged where substantial control is understood to mean, by virtue of subsection (5), control which may be less than fifty per cent. This, of course, is not control at all, in fact or in law, apart from this Bill. Proposed Section 31.72, therefore, does not in fact deal with monopoly at all but, quite possibly, with persons who may be interested in some small or narrow area of business in some very limited geographical area.

The proposed provision then proceeds to employ a number of undefined terms. Having broadly defined

monopoly, the Bill speaks of extending monopoly power, of entrenching monopoly and of monopolization. There is, of course, a legitimate public concern with the emergence of a true monopoly, of a single firm that really controls or substantially controls the only sources of supply of a particular description of goods or services, reasonably defined, in one of the major regions of Canada. It is to those situations that this remarkable combination of emotive language and extended definitions needs to be reduced.

The unforeseeable and rather incredible scope of subsection (2)(a)(v) should also be noted since it relates to behaviour that has or is likely to have the effect of "restraining economic activity". These words do not mean or describe anything precise and they are, therefore, far too vague to be included in legislation restricting business conduct. For example, they probably include conduct which is simply wasteful or improvident insofar as it might relate to natural resources or to the environment. Alternatively, they might include conduct which results in some raising of prices or some loss of jobs or in the refusal to construct a new plant. So interpreted, virtually nothing that the businessman might do would fall outside of their embrace. The problem is compounded since the provision deals not only with behaviour that has restrained economic activity but also with behaviour that is likely to have the effect of restraining economic activity.



Sub-paragraphs 2(d) and (e) involve management of the affairs of a particular business by the Board in a manner contrary to the intention of the proposed legislation.

To sum up, this section should be reduced to a provision permitting the investigation of and, in the discretion of a Court, the break up by its principals of a monopoly in an unregulated industry which is a true monopoly in the ordinary meaning of that word. In other words, if some economic activity is or has to be carried on in Canada by a true monopoly then it probably should be considered as a possible subject for regulation. The section as written will merely serve to create counter-productive confusion.

Clause 31, Section 33, preserves the monopoly offence as a route that is still open to the Crown in the ordinary criminal courts. While some elements of the objectionable definition of "monopoly" in Section 31.72 have been carried forward into this provision, it is to be noted that there is no subsection which provides in this instance that substantial control of a class or species of business can be found where control is less than fifty per cent of a class or species of business in which the persons in question engage. Here an

attempt is made to utilize the word "monopoly" more in accordance with its ordinary meaning.

It is submitted that the continuation of the monopoly offence in this revised form constitutes adequate and sufficient treatment of the monopoly problem and, unless redundancy is desired, the treatment proposed for so-called monopoly in Section 31.72 should be dropped. In that event, subsection 33(6) would become superfluous.

Clause 26 - Section 31.73  
Joint Monopolization

In this provision the Bill seeks to deal with what is generally called "conscious parallelism". This term ordinarily connotes both a normal and natural feature of competition in the marketplace. True competitors ordinarily seek unilaterally to meet or match as much as possible each other's prices, terms and products. In the past, the Crown has experienced great difficulty in demonstrating that, in itself, such parallelism is in any way malevolent or objectionable. Indeed, just the reverse is often true.

The situation as described above is now proposed to be changed by the introduction of a new definition, namely, that of "joint monopolization". This would occur where



a small number of persons achieved or sought to achieve substantial control in any area of Canada of a class or species of business by adopting closely parallel policy or matching conduct which had the effect of adversely affecting competition in the manner described in paragraphs (a) to (f).

The Bill would enable the Competition Policy Advocate to bring a proceeding before the Board to restrain or prohibit the continuation of the objectionable conduct or policies and, if considered necessary, the Board could direct such action as it considered necessary. Precisely because parallelism is a normal concomitant of competition, any action which the Board might take would be more likely to decrease competition in the marketplace than to increase it. From this point of view, the inclusion of such a provision appears to run counter to the expressed object of the proposed legislation.

Quite apart from the foregoing, the real vice of this provision is to be found in the use in paragraphs (e) and (f) of Section 31.73(1) of the words "restraining economic activity" as part of the definition of "joint monopolization". The generality of these words has already been underlined in my commentary on the monopoly provisions with reference to Section 31.72 (see page 19) and these comments need not be repeated. Suffice to say that the use of such general

language as part of the definition of "joint monopolization" would mean that virtually any kind of business activity, be it large or small, could be fairly described as a joint monopolization situation where it was carried on in a true spirit of competition. That would be precisely where evidence of parallelism would ordinarily be detected. This result could be catastrophic to freely competitive business enterprise and the remarkable scope of the provision is emphasized when it is realized that subsection 31.73(3) states that there need be no agreement or arrangement between or among the small number of persons involved to render it applicable.

It is submitted that this provision spreads the net far too widely and that it should be totally deleted. In any event, paragraphs (e) and (f) of subsection 31.73(1) should be deleted along with subsection 31.73(3).

Clause 26 - Section 31.75  
Interlocking Management

The inclusion of this provision is shocking because it indicates that the government has apparently accepted one of the convenient myths of our time that so-called interlocking management (presumably this implies some kind of joint management) results when a director of one company holds the office of director in another company.



Anyone who is familiar with the business scene knows full well that interlocking or joint management does not result from such an occurrence. Moreover, a person familiar with what actually happens in the business world knows that it is necessary for an effective business enterprise to have available to it the business knowledge and judgmental capacity of senior management from other areas of the business community.

In Canada, the pool of talent that is available to perform effectively at the director level in significant enterprise is not large. To limit it in any way would seriously affect the ability of Canadian companies to function effectively in competition with those enterprises that are not similarly limited. Moreover, it would tend to force Canadian companies to look abroad for such assistance - an undesirable result.

In the circumstances, I submit that the provision should be wholly deleted from the Bill.

If, however, the provision is not wholly deleted, then, at very least, the words "or is likely to be" and the words "or are likely to be" should be deleted from subsection 31.75(1). This is so because to preserve them in

place would simply open up new vistas of speculation for the application of the provision, without any factual foundation for concern and would invite the drawing of facile inferences based either on ignorance of business realities or on current mythology, or both.

Clause 34 - Sections 39.1 through 39.23 provides for Part V.I  
Class and Substitute Action

The existence of a civil right of action to provide a private remedy for contravention of the Combines Investigation Act was enacted in the last round of amendments. It is now proposed by federal legislation to alter the procedure of the courts of competent jurisdiction to provide for a scheme of class actions whereby one litigant can subsume and appropriate unto himself the rights of possibly countless other persons who may or may not be persuaded that they are victims of some breach of the statute or an order made under it.

This is to be achieved by extending the normal scope of class actions and by giving the court a right to accord complete conduct, unsolicited by other plaintiffs, to the first aggressive litigant who wishes to speculate that he might have such a right of action. This is not a case where persons who are in agreement with what the first plaintiff is doing and who feel they have the same cause of action choose to join in



his action. Rather, he may presume to represent them without risking costs to himself and yet enjoy the possibility of recovering costs, possibly on a solicitor and client basis. The basic civil right to control one's own case and to choose counsel have been substantially eroded in the case of other plaintiffs. The invitation to commence speculative actions and to abuse the court's process is clearly obvious. Harassment of legitimate business enterprise will inevitably be the result.

Moreover, if the individual's existing legal rights are considered inadequate, then the proper course is to strengthen them and not submerge him in a sea of collectivism as this provision would surely do. But no case for inadequacy of existing legal rights has been made out and this part of the Bill anticipates prematurely what in all probability will turn out to be wholly unnecessary.

Section 39.2 is also objectionable since it does not appear to contemplate that an unsuccessful plaintiff in a class action will ever be required to pay costs to the successful defendant. That being the case, the class action is certain to become a convenient and inexpensive vehicle that will be used to harass business interests. There can be no possible justification for giving the plaintiffs in an unsuccessful action a "free ride" simply because they constitute a collectivity.

Finally, the rationale upon which Section 39.14 is based is far from clear. That provision enables the Competition Policy Advocate to commence a substitute action where the court has refused to make an order permitting the bringing of a class action and any amount recovered by the Advocate is to be paid into the Consolidated Revenue Fund. Thus, any damages which the unsuccessful defendant may pay will not enure to the benefit of those who have suffered loss or damage. All in all, the result appears to be to attach penal consequences to what is supposedly a civil remedy, a peculiar if not an irrational result.

In view of the foregoing analysis, it is submitted that the whole of Part V.I dealing with Class and Substitute Actions should be deleted from the Bill.

#### Governor in Council Exemption

My final submission respecting Bill C-42 is made with considerable reticence. It is not the kind of submission that I would ordinarily make respecting legislation enacted by Parliament since I am one of those who believes that it is the role of Parliament to define legal rights and obligations with reasonable precision and that it is the established courts of this country that decide how those legal rights and obligations apply to persons and to their property or activities in particular situations.



Unless some of the key provisions of this Bill are very substantially revised, and I have indicated a number of specific instances where, in my judgment, this should be done, the pervasive effect of this Bill is likely to have serious economic consequences for both business undertakings and markets operating in this country. Reluctantly, therefore, I recommend that an ultimate power of exemption be conferred on the Governor in Council which can be invoked on his own initiative or by the petition of any person affected by anything done under the Act.

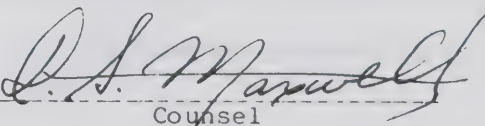
#### SUMMARY

By way of summary, it is submitted that:

- 1) Clause 5 should be amended:
  - (a) to give the Advocate the additional right to appear before provincial regulatory tribunals (see pg. 5);
  - (b) to redefine "regulated conduct" in a more precise and meaningful fashion (see pg. 6); and
  - (c) to provide clearer exempting provisions and a direct route to the court to have any issue concerning exemption determined (see pgs. 7 & 8).
  
- 2) Clause 12 should be amended to vest enforcement jurisdiction in a Superior Court rather than in an administrative board (see pgs. 10 & 11)

- 3) Clause 26 as it relates to mergers should either be deleted or amended as proposed (see pgs. 17 - 19).
- 4) Clause 26 as it relates to so-called monopoly should either be deleted because of redundancy or restricted to deal with true monopoly situations (see pgs. 21 & 22)
- 5) Clause 26 as it relates to "joint monopolization" should either be deleted or amended as proposed (see pg. 24).
- 6) Clause 26 as it relates to interlocking management should either be deleted or amended as proposed (see pgs. 25 & 26).
- 7) Part V.I dealing with Class and Substitute Action should be deleted (see pg. 28).
- 8) An ultimate power to exempt from the provisions of the Act should be conferred on the Governor in Council (see pg. 29).

All of which is respectfully submitted.

  
Counsel



APPENDIX "FTE-28"

TELEPHONE: (306) 652-9465

TELEX: 074-2378

250C - 2ND AVENUE SOUTH, SASKATOON, SASK. S7K 2M1

**national farmers union**

Submission

to the

House of Commons

Standing Committee

on

Finance, Trade and Economic Affairs

on the subject of

Bill C-42

Amendments to the Combines Investigation Act

Ottawa

June 9, 1977

## National Farmers Union

## Submission

to the

House of Commons

Standing Committee

on

Finance, Trade and Economic Affairs

on the subject of

Bill C-42

Amendments to the Combines Investigation Act

Ottawa

June 9, 1977.

1. The National Farmers Union appreciates the opportunity to appear before your Committee to outline our views on Bill C-42.
2. It is, in our view, ironic that the preamble of Bill C-42 undertakes to legislate competition and "the integrity of the market place".
3. It represents an admission that the existing market system operating under the current economic structure with its large trans-national corporations has, in fact, threatened "freedom of economic opportunity and choice" and "the predatory exercise of economic power".
4. It is an indication that the concepts of a free market system adhered to in principle by this government does not in practice exist. If it did perform properly, the concept of public regulation as envisioned by the proposed powers to be vested in Bill C-42 would not be necessary.
5. We submit that if the current market economy as it regulates the pricing of agricultural products were to apply to all other goods and services, there would be no need for Bill C-42.
6. It is for this reason that a matter of major concern evolves around Section 4.5 and 4.6 and proposed regulation in the marketing of farm products.



Under Section 4.5, "regulated conduct" is stated to mean conduct in respect of which the following conditions are met:

"(a) The conduct has been expressly required or authorized by a public agency that is not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons, whose conduct is subject to be regulated by such agency;

"(b) The public agency mentioned in paragraph (a) is expressly empowered, by or pursuant to an Act of Parliament or the legislature of a province, to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct; and

"(c) The application of this Act to the conduct, in the specific circumstances of the case, would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of an Act referred to in paragraph (b)."

8. The interpretation widely held on the matter of "regulated conduct" as described in this section and section 4.6 is that farm product marketing boards, whether at the federal or provincial level, whose board members are producer elected, would not be regarded as "regulated" and thereby qualify for exclusion from the possible intervention of the Competition Act.

9. The policy of our organization does not object to the concept of publicly appointed marketing commissions for farm products. Indeed, it supports the concept of such agencies which would for the purposes of this Act be regarded as regulated agencies.

10. Our single major caveat to the organization of publicly appointed marketing commissions is that legislation for such commissions be broadened to include a negotiation role for producers with the Commission and the trade in the attainment of agreement on the terms and conditions of trade.

11. To date, no acceptance of the principle of collective bargaining rights for primary producers of food products has been recognized by this government nor any provincial government with the exception of

Prince Edward Island. As a consequence, primary producers by and large continue to suffer second class rights with respect to the marketing and pricing of farm products.

12. In the absence of this basic right, we recommend the absolute exclusion of regulation over farm products currently marketed through producer-elected boards.

13. While the Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable Anthony Abbott, is reported to have publicly stated Bill C-42 does not affect marketing boards, we submit that if this is the true intent of the government, a specific paragraph must be added to Section 4.5 which provides unqualified exclusion from the Competition Act of producer-elected agricultural marketing boards.

14. We submit such a specific article of exclusion is justified on the grounds that many farm products currently marketed through producer elected marketing boards do not interfere in the competitive price setting mechanisms of the market place.

15. In circumstances where minimum price levels are set by boards, such prices are set in accordance with clearly defined cost of production formulae and scrutinized by public regulatory agencies - a situation which is almost unique to agricultural products.

16. On April 25, the Anti Inflation Board released a list of farm product marketing boards whose prices are in accordance with the Anti Inflation Board's program for marketing boards.

17. Marketing boards included in the AIB agreement are boards for industrial milk and eggs at the federal level and fluid milk, turkeys and broiler chicken at the provincial level.

18. In making the announcement, the AIB noted that it had been asked by the Federal Minister of Finance to develop an interpretation of the anti-inflation guidelines as they could apply to marketing boards.



That request, explained the AIB, followed an agreement by federal and provincial finance ministers that a selected list of marketing boards would establish prices in a manner consistent with the anti inflation program.

19. We draw this to your attention because when the concepts of the AIB were first announced it was made abundantly clear that farm gate prices were to be exempt from AIB guidelines.

20. The verbal commitment of policy makers at that time has fallen short of their undertaking. For this reason Bill C-42 must be amended to remove any doubt that farm gate prices for products marketed through boards are, in fact, exempt from the applications of the Act.

21. There is an important area of concern we ask you to consider relative to prices for farm products. We refer to price discrimination between producers which may take place in the purchase by processors of unregulated farm products of similar quality.

22. In this context, producers are competitors with each other for a share of the available market. As such, they possess no real bargaining power in price negotiation.

23. We use beef producers as an example where this type of discrimination is known to exist.

24. The Manitoba Livestock and Meat Commission in its report of June, 1976, noted that in the case of cattle sold on a rail grade basis, where grade and yield could be accurately determined:

"Price differences between producers were the result of price discrimination. Producers who received significantly higher prices than others did so because packers were prepared to give them preferential treatment. These producers might argue that the higher price was due to better price bargaining on their part. This is not the case."

25. The Commission alleged that packers gave some producers significantly "above average" prices only by getting other producers

to pay for this, in the form of "below average" prices, a fact which the distribution of prices clearly confirmed.

26. Section 34 (1) of Bill C-42 deals with price discrimination in a way which in our view does not cover this type of situation. We believe it should.

27. The current section refers to price discrimination in the sale or offer for sale in articles. It does not deal with the kind of discrimination which takes place where a buyer enjoys a monopoly situation and arbitrarily pays a higher purchase price to one producer at the expense of another. Such discrimination results in the injured party being rendered less competitive in the production of the product in question and clearly represents "the predatory exercise of economic power" referred to in the preamble of the Act.

28. Section 34(2) also deals only with the matter of discrimination in the context of "discount, rebate, allowance, price concession or other advantage is granted or offered to one customer over and above any discount rebate, allowance, price concession or other advantage that, at the time the articles are sold or offered for sale...."

29. We submit again that discrimination in the purchase of farm products of similar quality offered for sale in a situation where a monopoly buyer has power over establishment of price constitutes a serious violation of the spirit of this proposed Act.

30. We recommend Bill C-42 be amended to eliminate the opportunity for price discrimination directed against producers of unregulated products of similar quality.

31. A concern we share with others who have appeared before your committee is the doubt which now exists over the possibility that Bill C-42 may exceed its constitutional bounds.

32. We recommend that it be submitted to the Supreme Court for



judgment prior to its final passage to clear up any doubt over its effectiveness. This, we believe, is preferable to subjecting the Act to court scrutiny at some time in the future through all the legal expense and entanglements of a "test case".

33. We recommend to your Committee that it initiate action to have completed the final report of the Royal Commission on Corporate Concentration.

34. Since the resignation of Robert Bryce as chairman of that Commission, it is our view that this committee must demonstrate concern and interest that its findings be reported and its recommendations considered for relevance in the context of Bill C-42.

35. In summary, we recommend:

(1) That proper amendments be made to Sections 4.5 and 4.6 and related sections which expressly exempt farm products marketed by producer elected marketing boards from the application of the provision of Bill C-42.

(2) That Bill C-42 be amended to eliminate the opportunity for price discrimination by buyers who enjoy monopoly situations in the purchase of unregulated farm products of similar quality.

(3) That Bill C-42 be submitted to the Supreme Court for opinion on its constitutionality prior to final passage by the House of Commons.

(4) That action be initiated by this committee to press for the early completion of the report of the Royal Commission on Corporate Concentration with a view toward considering relevance of its findings in the context of Bill C-42 prior to its passage.

All of which is respectfully submitted by  
THE NATIONAL FARMERS UNION.

## APPENDIX "FTE-29"

SUBMISSION OF THE CANADIAN HORTICULTURAL COUNCIL  
TO THE SPECIAL COMMITTEE ON FINANCE TRADE  
AND ECONOMIC AFFAIRS REFERENCE BILL C-42

---

Mr. Chairman, members of the Special Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, we appreciate the opportunity of appearing before you at this time.

Our presentation to members of the Special Committee on Finance, Trade and Economic Affairs will not touch upon the legal aspects that concern Boards and Commissions affected by the proposed legislation. We believe there is a need to set the record straight on other matters related to orderly marketing structures. Suffice it to say that we strongly endorse the position taken by the Canadian Federation of Agriculture, in its presentation to the Committee. Council holds membership upon the Canadian Federation of Agriculture and supports its position in respect of Bill C-42.

Until 1934, when the Dominion Natural Products Marketing Act was passed, agricultural producers' attempts to effectively market their production were found wanting. Voluntary marketing organizations, including co-operatives, were only partially successful, but their performance, particularly during times of surpluses, were much less than satisfactory. Effectively, producers in that period were virtually vassals to the distribution system which had within it, a full share of wheeler-dealers, sharp-shooters and outright exploiters. Under such a marketing system, producers economic returns were disastrous and were responsible for grower demonstrations such as taken by fruit producers in the Okanagan Valley, who blocked the movement of fruit by rail demanding "A cent a pound or on the ground."

It is against this background that Marketing Legislation was passed by the federal government in 1934, receiving the support of all political parties at that time. It is important to note that marketing legislation, whether federal or provincial, is not mandatory and is available to producers only after meeting specific criteria as laid down by the governments concerned. It is a fact as well, that the application by producers for the implementation of plans does not receive automatic approval. In many instances, there are delays of months and even years, before all of the criteria are met. In all cases, producer groups must have well developed plans and show a capability for administering them, before approval is given. Government appointed Boards or Commissions are provided for and in place, at the federal and provincial levels, to screen and make recommendations upon all plans to the Minister of Agriculture, under whose jurisdiction the plan will operate. This safeguard to protect the public interest is reasonable and has been accepted by producers.



Since the advent of Marketing legislation, approximately one hundred Marketing Boards or Commissions have been approved. Thousands of producers who market their product through Boards have invested millions of dollars in their production units, as an expression of their support for Board Marketing. If any new legislation is now passed which substantially changes the rules of the road where marketing is concerned, producers will argue that such change represents an act of bad faith by persons responsible for that change.

It should be recognized that production of horticultural crops is highly labour intensive. (35% to 50% depending upon crops grown). Horticultural producers for the most part, operate as family farms, with the owner's own family labour forming a large part of the labour force required. Bill C-42 provides for exemption of labour unions from provisions of the Act. We believe that Agricultural producers' and horticultural producers' organizations in particular, should be exempted from the Act for the same reasons that labour receives exemption.

There is another reason why agriculture requires broad legislative authority in the marketing area, which is related to the risk-taking involved. Horticultural crops are particularly susceptible to the vagaries of weather which alone has a Yo-Yoing effect upon prices received by producers. In 1976, it is estimated that farm income was reduced by about 21% from 1975 with a further drop of about 20% indicated for 1977. What other segment of our Canadian population could exist under such circumstances and furthermore, would tacitly tolerate such a drastic reduction in their incomes?

The high degree of perishability of horticultural products makes it essential that producers be given broad controls over the sale of their products. In order to be able to withstand pressures from buyers, who know full well the critical situation in which the producer is placed when his crop reaches maturity, the bargaining position must be better balanced. Boards or Commissions involved in the marketing of such highly perishable commodities must have a maximum degree of flexibility and authority in order to efficiently and effectively discharge their marketing responsibilities. Any unnecessary and unwarranted regulations and red tape that interferes with and/or slows down the marketing process, would be disastrous for producers, create a great deal of wasted product, and in the longer term, add to consumer costs. We see in Bill C-42 potential for such disaster.

For over fifty-five years, this Council has had the privilege of working with governments at the federal and provincial levels, in discharging its responsibility as spokesman for the Horticultural Industry in Canada.

Over those years, a deep-rooted feeling of mutual trust and respect has characterized that relationship. Our experience of working with elected representatives and departmental officials in attempting to find acceptable solutions to problems, has proven to be of great benefit to all concerned.

In recent years, however, some government officials of relatively newer government departments, have tended towards encouraging and even promoting adversary roles as between industry, including Agriculture, and the general public. In many instances, they purport to be reflecting the views of consumers, when in reality, positions they take are of their own making. These public servants are generally responsible for dreaming up some of the outlandish legislation and regulations industry has had to fight, not only in its own interest, but on behalf of consumers as well. Many recently proposed regulations, if made law, would have provided consumers with nothing but the additional costs forced upon industry to put them into effect. We strongly urge that all departments be required to insist that cost/benefit criteria be applied to all new legislation and regulations before approval is given. It is hoped Mr. Chairman, that the work of this committee will include a critical review of the need for such action.

For those few officials of government departments who question the effectiveness and efficiency of Boards set-up to market agricultural products, some pertinent statistics are available. From 1951 to 1971 the number of farms in Canada dropped from 623,091 to 366,128 with a further reduction to 338,578 by 1976. In that same period, farmers have increased their capacity to feed other members of society manifold and to the point where food costs related to disposable income in Canada are the second lowest in the world.

In the period 1951 to 1971 the number of federal government employees has increased from 129,749 to 401,471, with a further increase to 485,703 by 1976, exclusive of the 80,461 uniformed personnel on strength in that year. Unfortunately, the level of service provided by government departments has not kept pace with the growth pattern. The mail service and rail transportation services are classic examples of deterioration in service generally.

For the most part, government departments are cost-generating entities, dependent upon the general public for financing through taxation. The cost factor is not made up of salaries, office space and equipment alone, but to a very large extent by the costs imposed upon industry by some unnecessary regulation and legislation. Industry, including agriculture, generates the required revenue to keep the total economy moving, including government departments.



As an organization representing primary producers, we take the strongest exception possible to attacks upon our marketing system that has evolved over many years of sacrifice and struggle on the part of many farm leaders past and present.

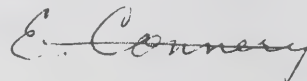
Over the years the need for Board Marketing has increased rather than decreased. The concentration of power at the retail level continues to grow. What is more important to producers, however, is the need to have a greater degree of control over the sale of his product, to protect the sky-rocketing costs incurred currently in producing his crops.

Finally, a valid reason for limiting the controls available to and exercised by Marketing Boards would be proven cases of abuses. A recent report by the A.I.B. when looking into that matter, indicates that those Boards surveyed, operate within the A.I.B. guidelines. Hopefully, soon, those persons within our society who appear to have a personal vendetta against marketing boards, will finally realize the important role Boards perform in marketing Agricultural products. It is to be hoped too, that those same persons will come to realize that primary producers are not the cause of inflation but are victims of a condition over which they can exert no control.

A fact that is not sufficiently recognized is that producers are consumers of most products and services that are purchased by consumers generally. It is also a fact that consumers in Canada for many years, have benefited greatly from low cost food, often at the expense of primary producers. From the very beginning, the agricultural industry has had to be conscious of consumers' needs in order to survive. Producers are not likely to forget the hard lessons learned and turn into ogres and exploiters overnight. They know first-hand what it is to be victimized.

We sincerely hope that our thoughts, expressed to you today, in respect of the government's proposed Competition Policy and its implications for Board Marketing, will provide you with some of the inner feelings expressed to us by our members. We trust you will give this presentation careful and hopefully favourable consideration.

Respectfully submitted,



E. Connery, President,  
The Canadian Horticultural Council

## APPENDIX "FTE-30"

*"We cannot support legislation that  
reduces a basic part of Canadian society  
- TRADE AND COMMERCE -  
to dollars and cents."*

THE ROLE OF ECONOMIC COMPETITION  
IN  
CANADIAN SOCIETY  
A  
STATEMENT  
TO THE  
COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

JUNE 9, 1977

CHRISTIAN FARMERS FEDERATION OF ONTARIO  
BOX 70, DRAYTON, ONTARIO NOG 1P0



Dear Members of the House of Commons:

The Christian Farmers Federation of Ontario welcomes this opportunity to comment on Bill C-42, the Competition Act.

#### INTRODUCTION

The Christian Farmers Federation of Ontario is a general farm organization with participation across the Province of Ontario. We have 15 Locals spread from Thunder Bay to the Niagara Peninsula and from Dundas County to Essex County. As well, we have members-at-large in many other areas of Ontario. Our sister organization the Christian Farmers Federation of Western Canada, has growing support in Alberta.

We are a *general* organization because our members represent almost every line of agricultural production. More than half of them are involved in those commodities that have a regulated marketing structure rather than a competitive marketing structure, namely: chicken, eggs and milk.

We are a *farmers* organization because our members are family farmers.

We are a *federation* because our affiliated locals are independent groups. We have organized because we believe that we will be more effective in working out our responsibilities in agriculture as a group.

But, most important, we are an organization of Christians. That fact is the force that binds us together. We have sought each other out not because we share certain economic or social difficulties within Canada; but because our members are dedicated to making the renewing power of Jesus Christ relevant to Canadian agriculture. We have learned from experience, that working together through this federation helps us develop the Christian content of the concepts of justice, stewardship and compassion as these relate to today's agricultural issues.

OUR PURPOSE HERE

Our purpose in appearing before you is to share our thoughts, as Christian farmers, on the role that economic competition should have in Canadian society. It is not our intention to comment on the specific mechanisms that Bill C-42, the Competition Act, would create if adopted. Our concerns are with the broad concept underlying this proposed bill. Perhaps our concern is best described as being about the socio-economic philosophy on which this bill is based.

OUR FOCUS

The focus of our attention has, therefore, been on the preamble of the act, not on the mechanics or details. The act's preamble constitutes a socio-economic philosophy. The members of the Christian Farmers Federation of Ontario do not share this socio-economic philosophy.

PREPARATION OF THESE COMMENTS

Our concerns as stated here are the results of two things:

1. A major on-going discussion throughout our Federation during the past five years, that led us to endorse, in our November 15, 1976 Statement to the National Farm Products Marketing Council, the establishment of a National Chicken Marketing Plan because, "All those connected with the chicken industry from producer to consumer can expect a greater measure of justice as a result of producer-planned production."
2. A significant amount of discussion among C.F.F. members during the past two months when we learned of the basic socio-economic philosophy underlying this new Bill.

Our concerns are best expressed by reacting to the content of the Act's preamble.



## OUR CONCERNS

1. In the first paragraph of the preamble, we are most uncomfortable with the phrase "*to the efficient allocation and utilization of society's resources!*" What does the word 'efficient' mean? It is clear to us from the rationale provided in "Proposals for a New Competition Policy for Canada, Second Stage"<sup>2</sup> that 'efficiency' is defined in purely monetary and economic terms.

We reject this monetary view of efficiency. It is more important to allocate and utilize society's resources, including human resources, on the basis of justice, stewardship, and meaningful employment. Not one of these can be reduced to dollars and cents. If we do try to reduce them, they lose their essential impact.

The Christian Farmers Federation of Ontario cannot support legislation that reduces a basic part of Canadian society - trade and commerce - to monetary interaction. Justice, stewardship, and meaningful interaction are far more important goals than efficiency.

We can agree with the Economic Council of Canada when it argues that competition is a means rather than an end in itself.<sup>3</sup> But we do not agree<sup>4</sup> when the Council goes on to argue that efficiency should be the goal.

The goals of economic policy must be justice, stewardship and meaningful life-style. Efficiency must also be seen as a means rather than an end in itself.

We cannot endorse the rationale for the first paragraph in the preamble since we cannot endorse efficiency as the basic goal of Canadian economic policy.

2. The second and third paragraphs<sup>5</sup> of the preamble assume the first

---

1. Consumer and Corporate Affairs Canada, New Competition Policy for Canada. Second Stage, 1977 p. 135 The preamble is attached as appendix # 1.

2. Ibid., pp. 1 - 16

3. Ibid., p. 14

4. Ibid., p. 15

5. See Appendix # 1

paragraph as a basis. Since we reject the rationale of the first paragraph, the following 2 have no basis.

This implies that we reject the argument in paragraph two that economies of scale should take precedence to the need to maintain competition.

Our belief that justice, stewardship and meaningful life-style are the more basic criteria for Canadian public policy does not require us to emphasize efficiency over competition.

We hold the role of competition in the Canadian economy in high regard. When justice, stewardship, or meaningful life-style is best served by competition; then no amount of inherent economies of scale or other savings of resources will convince us to support a reduction of competition. Our society has already lost too much competition in the name of efficiency. And, in many cases this efficiency has brought with it greater injustice, less stewardship, and a meaninglessness of life-style.

The C.F.F. has for some years been calling for fairer competition in many agricultural commodities. We have shown in our statement on vertical integration how the use of vertical integration may have increased efficiency; but it has definitely resulted in unfair competition for family farmers. It has resulted in a decline of stewardship of resources and the life-style of those involved in the enterprises is far less meaningful.

We cannot accept efficiency as the most basic criteria for economic policy in Canada.

3. As pointed out, paragraph 3 of the preamble has no basis without the assumptions of paragraph 1. Therefore, paragraph 3 assumes that the Canadian economy will function more effectively when competition is encouraged. We, in agriculture, cannot share this assumption. We can share a hope that it would but we know that it will not always provide a more effective economy.

Competition comes in many forms. As often as not, competition can be very unfair. It can even be detrimental to a whole industry or to those



employed in an industry. The role of competition should be measured against its results.

We endorse the use of increased competition as a tool to improve the Canadian economy when the improvements are in the form of greater justice, stewardship and meaningfulness of life-style. But we endorse any other tool as well that can improve justice, stewardship or life-style.

We can speak from experience that there are other tools than competition that can improve the Canadian economy. We are referring to producer-planned production. The establishment and use of producer marketing boards in agriculture, both provincially and federally has greatly enhanced the agricultural economy in terms of just incomes, better stewardship of resources by the reduction of wasteful surpluses and a more stable life-style for family farmers.

We believe that the role of this kind of tool should be expanded to improve our agricultural economy. For example, we believe that producer marketing boards must play a key role in reducing interprovincial problems in the agricultural industry. Increased competition would have exactly the opposite effect. Secondly, we believe that producer marketing boards should be given a mandate to undo the distortions now in the agricultural market place as a result of vertical integrator control.

The experience we have had in agriculture with regulation as a tool to improve our economy leads us to believe that regulation is a valid alternative for improving not only the agricultural economy but the whole Canadian economy. We believe that regulation is an acceptable tool for improving the Canadian economy; providing that the regulation can be shown to improve justice, stewardship and life-style.

CONCLUSION

The implication of our position is that we are in fundamental disagreement with Bill C-42, the Competition Act. We believe that there are number of tools available that will improve trade and commerce in Canada. Regulation and competition are two of these tools. They should be used in relation to the very basic criteria of what it means to improve an economy: justice, stewardship, meaningful life-style.

Bill C-42 places competition in the role of the only effective tool to improve the Canadian economy and then defines improvement in purely economic terms: efficiency.

The members of the Christian Farmers Federation of Ontario urge the members of this Committee and all members of the House of Commons of Canada to reject the basic socio-economic purposes of this Act.

Respectfully submitted. John Janssens, President

Elbert van Donkersgoed, Executive Director

Christian Farmers Federation of Ontario  
Box 70, Drayton, Ontario  
N0C 1P0



## APPENDIX I

"An Act to provide for the general regulation of trade and commerce by promoting competition and the integrity of the market place and to establish a Competition Board and the office of Competition Policy Advocate

WHEREAS a central purpose of Canadian public policy is to promote the national interest and the interest of individual Canadians by providing an economic environment that is conducive to the efficient allocation and utilization of society's resources, stimulates innovation in technology and organization, expands opportunities relating to both domestic and export markets and encourages the transmission of those benefits to society in an equitable manner;

AND WHEREAS one of the basic conditions requisite to the achievement of that purpose is the creation and maintenance of a flexible, adaptable and dynamic Canadian economy that will facilitate the movement of talents and resources in response to market incentives, that will reduce or remove barriers to such mobility, except where such barriers may be inherent in economies of scale or in the achievement of other savings of resources, and that will protect freedom of economic opportunity and choice by discouraging unnecessary concentration and the predatory exercise of economic power and by reducing the need for detailed public regulation of economic activity;

AND WHEREAS the effective functioning of such a market economy may only be ensured through the recognition and encouragement of the role of competition in the Canadian economy as a matter of national policy by means of the enactment of general laws of general application throughout Canada and by the administration of such laws in a consistent and uniform manner;

## APPENDICE «FTE-26»

MEMOIRE SOUMIS PAR  
L'ASSOCIATION DU TRANSPORT AERIEN INTERNATIONAL  
AU  
COMITE PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES  
QUESTIONS ECONOMIQUES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

REFORME DES LOIS CANADIENNES SUR LA CONCURRENCE

BILL C-42



SOMMAIRE

1. L'Association du Transport aérien international (IATA) est une organisation à but non lucratif, incorporée depuis 1945 en vertu d'une loi spéciale du Parlement canadien (9-10 George VI, Chap. 51, amendé par Elizabeth II, Chap. 26). Elle soumet le présent Mémoire au nom de ses 109 compagnies aériennes membres, parmi lesquelles figurent notamment 29 transporteurs qui desservent le Canada.

2. Les compagnies aériennes qui se réunissent lors des Conférences de trafic de l'IATA conviennent, entre autres choses, des tarifs, redevances et conditions de service y relatives, pour le transport de passagers et de marchandises à destination et au départ du Canada et d'autres pays. Ceci est effectué en vertu des accords bilatéraux de services aériens signés par le Canada. Avant d'être mis en vigueur, chaque tarif convenu par l'IATA est déposé auprès de la Commission canadienne des Transports (CCT) qui a la faculté d'annuler ou de suspendre le tarif d'un transporteur, de lui en substituer un autre ou de prescrire un tarif remplaçant celui qu'elle a annulé.

3. A première vue, les accords de l'IATA sur chacun des tarifs déposés sont susceptibles, aux termes de la Loi relative aux Enquêtes sur les Coalitions actuellement en vigueur, de constituer une infraction en ce qui concerne la concurrence. C'est ce que l'on a cherché à rectifier grâce à la clause 5, article 4.5 du Bill C-42. Toutefois, de l'avis de l'IATA, cette clause est insuffisante.

4. Cette insuffisance provient notamment de la définition d'une "activité réglementée". La CCT n'"exige pas expressément" d'un transporteur aérien qu'il parvienne

à un accord par l'intermédiaire de l'IATA, pas plus qu'elle ne l'y "autorise". Elle n'est pas non expressément habilitée à cette fin. Elle ne réglemente pas non plus expressément les accords de cette nature - les fonctions de la CCT, dans le domaine de la réglementation, consistent uniquement à réviser les tarifs soumis par chaque transporteur. Même si la CCT avait compétence pour exiger ou autoriser de tels accords, les accords de l'IATA pourraient encore être contestés, du fait que l'application des dispositions de la Loi sur la Concurrence en ce qui concerne des activités de cette nature "porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux en matière de réglementation" prévus par la Loi sur l'Aéronautique ou la Loi nationale sur les Transports".

5. Le Gouvernement, apparemment, a reconnu ce problème. A la page 29 des "Propositions en vue d'une nouvelle politique canadienne relative à la concurrence - Seconde phase", on peut en effet lire ce qui suit:

*"Au moment où a été rédigé l'article prévoyant une exemption en faveur d'une activité réglementée, il a été constaté que cet article, tel que rédigé, pourrait susciter certains doutes lors de l'établissement des tarifs de transport soumis à la réglementation fédérale. L'adhésion des compagnies aériennes canadiennes à l'IATA figurait parmi les problèmes éventuels. Le 27 janvier 1977, le Bill C-33 portant amendement à la Loi nationale sur les Transports a été présenté en première lecture. Le Bill comprend ainsi une proposition visant à l'adoption de l'article 3.3 de la Loi nationale sur les Transports."*<sup>1)</sup>

---

1) Traduction libre



A notre avis, le mécanisme d'exemption prévu dans le Bill C-33 est beaucoup trop complexe. Il exigerait un échange laborieux de notes et de consultations entre les divers services gouvernementaux et la Commission canadienne des Transports. Il n'est pas certain qu'il permette d'atteindre l'objectif minimum, c'est-à-dire soustraire les accords tarifaires internationaux conclus par l'intermédiaire de l'IATA de l'application de la législation relative à la concurrence.

6. L'Association partage les points de vue exprimés en juin 1975 par le Comité Sénatorial Permanent des Banques et du Commerce et estime que "la protection du public pourra être mieux assurée si l'on ne dispose que d'un seul organisme de réglementation et de contrôle des questions relatives au transport aérien", et que "les accords sur le transport aérien devraient être spécifiquement soustraits des dispositions de la Loi relative aux Enquêtes sur les Coalitions", comme le prévoient les juridictions d'autres pays.

7. L'IATA, en toute déférence, invite instamment le Comité à bien vouloir accorder une exemption en faveur des accords sur le transport aérien et recommande l'adoption de la disposition suivante, rédigée de manière à écarter toute ambiguïté:

*"Les dispositions de la présente Loi ne s'appliquent pas aux accords ou arrangements intéressant le transport aérien qui figurent dans tout contrat écrit déposé auprès de la Commission canadienne des Transports et se rapportant à la mise en commun ou à la répartition des gains, pertes, services de transport ou équipement, ou à l'établissement de tarifs de transport de passagers et de marchandises, de taxes, de classifications ou de commissions, ou qui sont destinées à préserver et à améliorer la sécurité, l'économie et l'efficacité de l'exploitation, ou à*

*contrôler, régler, prévenir ou éliminer toute concurrence destructrice, oppressive ou qui entraîne un gaspillage, ou à régler les escales, les horaires et la nature du service; elles ne s'appliquent pas non plus aux autres arrangements pris dans le cadre de la coopération, notamment la sélection collective et l'administration des agences en vue de la vente de transport aérien."*

#### L'IATA ET SES CONFERENCES DE TRAFIC

8. I'IATA existe en vertu d'une Loi spéciale du Parlement canadien et ses objectifs sont les suivants:

- 1) encourager le développement de transports aériens sûrs, réguliers et économiques, au bénéfice des peuples du monde; favoriser le commerce aérien et étudier les problèmes s'y rapportant;
- 2) fournir les moyens propres à une collaboration des entreprises de transports aériens engagées directement ou indirectement dans les services de transports aériens internationaux;
- 3) coopérer avec L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale et autres organisations internationales.

Toutes les compagnies aériennes peuvent adhérer à l'Association à condition que l'Etat dans lequel elles sont immatriculées soit éligible comme membre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale. Les compagnies aériennes désignées pour l'exploitation de services internationaux de passagers, de poste ou de marchandises peuvent adhérer à titre de Membres actifs, tandis que celles qui n'exploitent que des services intérieurs peuvent devenir Membres associés. Il est intéressant, surtout si l'on tient compte du fait que l'IATA est une association entièrement volontaire et apolitique, de constater que la grande majorité des compagnies qui desservent des routes aériennes internationales ont décidé de devenir Membres. Au 1er mai 1977,



89 compagnies aériennes étaient Membres actifs de l'IATA et 20 étaient Membres associés. Ces 109 compagnies membres exploitent leurs services sous le pavillon d'environ 80 Etats différents. En 1977, les services exploités par les Membres de l'IATA ont représenté quelque 86% du trafic aérien régulier international du monde entier.

9. Le rapport ci-joint, intitulé La situation de l'industrie du transport aérien - 1976, fournit des indications concrètes sur les travaux de l'Association. Parmi les activités de l'IATA, celles qui sont les mieux connues et les plus controversées sont sans doute les Conférences de trafic, au sein desquelles les compagnies aériennes internationales conviennent des tarifs passagers et marchandises, des redevances et des conditions de service y relatives. Les Conférences de l'IATA constituent également un forum qui permet de mettre au point les règlements du programme mondial relatif aux agences. On y négocie les formulaires de trafic, les conditions de transport, les codes d'identification, les procédures de réservations ainsi qu'une kyrielle d'autres normes et accords pour établir un lien entre les services des compagnies membres et non membres dans le monde entier.

10. Grâce aux accords négociés au sein de ces Conférences, les services de chaque transporteur sont intégrés en un réseau mondial. Faute d'un tel système, les voyageurs et expéditeurs canadiens n'auraient sans doute pas aussi facilement accès à plus de 5000 villes situées dans le monde entier, et ce, à partir d'environ n'importe quelle ville du Canada. De même, ils n'auraient pas la faculté d'emprunter les services des compagnies aériennes de leur choix et seraient privés des avantages de la concurrence dans le service, l'une des caractéristiques du transport aérien international.

11. Ainsi, ces accords de l'IATA constituent un apport vital aux réseaux de transport international du Canada et leur objectif même les rend remarquablement compatibles avec les objectifs de la politique nationale canadienne en matière de concurrence - notamment ceux qui sont stipulés dans les dispositions préliminaires du Bill C-42.

12. Ces accords des Conférences de l'IATA ont également un caractère unique en ce qui concerne la base sur laquelle ils reposent. Les Conférences de trafic fonctionnent en vertu d'accords gouvernementaux bilatéraux qui réglementent l'exploitation des services aériens réguliers entre les diverses juridictions intéressées. Etant donné que la Conférence de Chicago, de 1944, n'a pas pu aboutir à un accord sur un mécanisme intergouvernemental en vue de l'établissement des routes, tarifs et droits de trafic pour les services aériens internationaux réguliers, ces questions ont été résolues au moyen d'une multitude d'accords intergouvernementaux bilatéraux sur le transport aérien. Ces accords prévoient divers contrôles, dont des dispositions relatives aux tarifs.

13. Depuis 1944, plus d'un millier d'accords intergouvernementaux bilatéraux de transport aérien ont prescrit expressément que les transporteurs désignés doivent, chaque fois que possible, conclure des accords tarifaires par le truchement du système des Conférences multilatérales de l'IATA. Le système de Conférences sur le transport aérien international est devenu ainsi un corollaire indispensable du cadre intergouvernemental de réglementation qui régit l'industrie. Les Conférences effectuent leurs travaux en vertu de l'autorité que leur confèrent les gouvernements et sous l'étroite surveillance de ces derniers. Les accords conclus au sein des Conférences de trafic sont soumis à l'approbation des gouvernements<sup>1)</sup>.

---

1) On trouvera de plus amples détails sur les travaux de l'IATA dans les ouvrages suivants: The International Air Transport Association, par Richard Y. Chuang (Sijthoff, Leyden, 1972) et IATA and What It Does, par J.W.S. Brancker (Sijthoff, Leyden, 1977).



REFORME DES LOIS CANADIENNES SUR LA CONCURRENCE

14. Le 1er juillet 1976, la Loi relative aux Enquêtes sur les Coalitions est devenue applicable aux services et, partant, au transport aérien et aux accords entre transporteurs aériens. Cette situation préoccupe beaucoup l'Association, surtout en ce qui concerne certaines de ses activités dont, notamment, les accords tarifaires négociés par les Conférences de trafic de l'IATA, et le programme de l'industrie relatif aux agences. Les Membres de l'IATA qui desservent le Canada ont négocié entre eux divers accords bilatéraux de mise en commun et autres arrangements dans le cadre de la coopération. L'application éventuelle, à ces accords, de la Loi sur la Concurrence, conformément à la politique du gouvernement canadien, est également une cause de préoccupation.

15. Cette préoccupation est motivée, notamment, par les dispositions de l'article suivant:

## Article 32(1)

"Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans ou d'une amende d'un million de dollars, ou de l'une et l'autre peine, toute personne qui complot, se coalise, se concert, ou s'entend avec une autre

- a) pour limiter indûment les facilités de transport de production, de fabrication, de fourniture, d'emmagasiner ou de négoce d'un produit quelconque;
- b) pour empêcher, limiter ou diminuer, indûment, la fabrication ou production d'un produit ou pour en élever déraisonnablement le prix;
- c) pour empêcher ou diminuer, indûment, la concurrence dans la production, la fabrication, l'achat, le troc, la vente, l'entreposage, l'allocation, le transport ou la fourniture d'un produit, ou dans le prix d'assurances sur les personnes ou les biens; ou
- d) pour restreindre ou compromettre, indûment de quelque autre façon, la concurrence."

16. A l'origine, le Ministère de la Consommation et des Corporations avait prévu, dans ses "Propositions en vue d'une nouvelle politique canadienne en matière de concurrence" et ce, dans le cadre du Bill C-2 (désigné à l'époque sous le nom de Bill C-227), d'exempter des dispositions de la loi sur la concurrence les activités des industries fournissant des services soumises à des lois normatives. Ces activités jouiraient de l'immunité dans la mesure où elles seraient réglementées ou expressément autorisées aux termes de la loi. Cette immunité n'était pas prévue dans le Bill C-2, mais résulterait de l'interprétation judiciaire sous l'ancienne législation.

17. De l'avis de l'IATA, la nature très limitée de la jurisprudence relative aux industries soumises à une réglementation dans le cadre l'ancienne législation soulevait des incertitudes quant à la question de savoir si, aux termes de la loi, les accords conclus au sein de l'IATA jouiraient de l'immunité envisagée par le Ministère de la Consommation et des Corporations. Le Comité Sénatorial Permanent des Banques et du Commerce est parvenu à la même conclusion à la suite des audiences publiques tenues en juin 1975. Il a de fait recommandé l'insertion d'une disposition dans la législation relative à la concurrence, afin d'écarter tous doutes à ce sujet. Cette recommandation n'a pas été adoptée.

18. Devant l'inquiétude que l'industrie du transport aérien n'a cessé d'exprimer par l'intermédiaire de l'IATA, de l'Association du Transport Aérien du Canada, d'Air Canada et de CP Air, il a été proposé d'inclure, dans les Bills C-42 et C-33, certaines dispositions sur lesquelles le Parlement doit maintenant statuer. Ces dispositions visent l'une et l'autre le même but, qui est de veiller à ce que les industries faisant déjà l'objet d'une réglementation législative ne soient



pas de plus régies par la loi sur la concurrence d'une manière qui soit incompatible avec les dispositions originales auxquelles ces industries sont déjà soumises.

19. L'IATA estime que ni la disposition qu'il est proposé d'insérer au Bill C-42, ni celle qu'il est proposé d'insérer au Bill C-33 n'apportent une solution satisfaisante. Les insuffisances de ces dispositions sont exposées plus loin mais, au préalable, il convient de donner une brève explication des arrangements intergouvernementaux auxquels le Canada est partie et aux termes desquels les tarifs doivent faire l'objet d'un accord de l'IATA.

#### LES ACCORDS INTERNATIONAUX AUXQUELS LE CANADA EST PARTIE, ET L'IATA

20. Le Canada a conclu, avec d'autres pays, 32 accords pour l'exploitation de services aériens internationaux. On trouvera ci-joint (pièce No. 1) une liste de ces accords. Presque tous ces accords (ainsi qu'un millier d'autres conclus dans le cadre d'arrangements analogues entre d'autres gouvernements), prévoient que les tarifs passagers et marchandises seront, dans la mesure du possible, déterminés dans un premier temps entre les transporteurs, par l'intermédiaire des Conférences de trafic de l'IATA. En fait, la plupart des accords bilatéraux signés pas le Canada contiennent une disposition rédigée dans ces termes:

*"Les tarifs seront, dans la mesure du possible, fixés pour chaque route d'entente entre les entreprises désignées par les Parties contractantes après consultation des autres entreprises exploitant tout ou partie de cette route; ces accords seront basés autant que possible, sur le système adopté pour les tarifs de l'Association du transport aérien international. Les tarifs ainsi convenus devront être soumis à l'approbation des autorités aéronautiques des deux parties contractantes." (Texte souligné par l'IATA)*

On notera que "les tarifs ainsi fixés" sont soumis par les transporteurs de l'IATA à la Commission canadienne des Transports ainsi qu'à ses homologues dans d'autres pays, aux fins d'approbation ou de rejet.

21. Par conséquent, la Commission canadienne des Transports examine le bien-fondé de chacun des tarifs qui lui sont soumis. Elle ne statue pas sur les accords de l'IATA sur lesquels repose chacun des tarifs déposés par les transporteurs. Le principe des tarifs convenus repose sur un motif logique, qui est qu'aucun pays ne tient à ce que sa compagnie aérienne nationale soit exposée à la concurrence effrénée et peut-être sauvage de la compagnie nationale d'un autre pays. Compte tenu des différences entre l'importance et les potentialités des diverses compagnies aériennes internationales ainsi que de l'inégalité de leurs marchés prospectifs, les accords bilatéraux intergouvernementaux visent à donner, aux transporteurs nationaux autorisés à desservir un pays déterminé, accès au marché tout en leur accordant une portion largement définie de ce marché. Il convient de souligner que ceci est effectué au niveau gouvernemental. Cela ne veut pas dire que la concurrence entre les compagnies aériennes ne pourra pas agir sur la part du marché qui revient à chacune d'elles, mais en définitive ce sont les gouvernements qui exerceront un contrôle à ce sujet grâce aux dispositions relatives au contrôle de la capacité qui figurent dans les accords de transport aérien.

22. Ainsi, les transporteurs aériens internationaux diffèrent largement de toutes les autres entreprises étrangères qui exercent des activités commerciales au Canada. Leur entrée sur le marché, leurs routes, leur capacité, leur produit et leurs méthodes de production et de commercialisation sont soumis à deux juridictions au moins: celle du Canada et celle de l'Etat ou des Etats entre lesquels les services sont exploités. Aucune nation



ne peut, à elle seule, exercer un contrôle tarifaire sans l'approbation d'au moins un autre gouvernement, et les accords tarifaires conclus grâce au système mondial des Conférences de l'IATA facilitent aux gouvernements l'exercice de ce contrôle tarifaire.

23. C'est à la lumière de ces arrangements internationaux qu'il convient d'évaluer les mécanismes d'exemption prévus par les Bills C-33 et C-42.

#### LE MECHANISME D'EXEMPTION PREVU PAR LE BILL C-33

24. Bien que ce Bill ait été soumis au Comité Permanent des Transports et des Communications, quelques remarques s'imposent au sujet de la valeur de la procédure d'exemption prévue à la clause 1, article 3.3(1), pour en relever les insuffisances et démontrer que les problèmes qui se posent à l'industrie du transport aérien et aux Conférences de l'IATA ne sont pas encore résolus.

25. En ce qui concerne le mécanisme d'exemption, le Bill C-33 prévoit ce qui suit:

*"3.3(1) Lorsque le gouverneur en conseil, après avoir considéré les avantages de la libre concurrence, est convaincu qu'une plus grande efficacité ou rentabilité du système de transport requiert une dispense prévue au présent paragraphe, il peut, par décret, avec l'approbation du ministre des Transports et du ministre de la Consommation et des Corporations et après avoir porté les termes du décret projeté à la connaissance du directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, soustraire de l'application de l'article 32 de cette même loi les actes visés, directement ou indirectement, aux ordonnances ou règlements*

*mentionnées dans ce décret et établis par la Commission par suite d'une directive qui lui a été adressée en application de l'article 3.2 de la présente loi.*

*(2) Aucune condamnation ne peut être prononcée en vertu du paragraphe 32(1) de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions lorsque l'acte incriminé fait l'objet d'une dispense aux termes d'un décret pris conformément au paragraphe (1)."*

Les faiblesses de ce mécanisme résident dans les faits suivants: (i) il est soumis à un pouvoir discrétionnaire; (ii) il s'agit d'un mécanisme lourd qui exige un échange laborieux de notes et de consultations entre divers ministères et la Commission canadienne des Transports; (iii) il n'établit pas clairement la façon dont la Commission canadienne des Transports peut, comme l'exige le Bill C-33, émettre une ordonnance ou établir un règlement aux termes desquels les transporteurs aériens sont requis de parvenir à un accord tarifaire lorsque la loi n'autorise pas la Commission à ce faire<sup>1)</sup>; et (iv) il est dit que ce mécanisme ne s'appliquera qu'aux accords tarifaires et non pas à d'autres, comme par exemple, les accords conclus dans le cadre du programme de l'IATA relatif aux agences.

#### LE MECHANISME D'EXEMPTION PREVU PAR LE BILL C-42

26. L'exemption prévue au Bill C-42 (Article 4.5) en ce qui concerne les activités régies par une autorité administrative ne résoudrait pas entièrement la situation. En termes brefs, la disposition proposée prévoit d'exempter ces activités de certaines dispositions précises de la loi, dans la mesure où (i) l'activité dont il s'agit est expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative; (ii) l'autorité administrative a expressément voulu réglementer cette activité et l'a fait conformément à la loi fédérale ou

---

1) Ce point est discuté plus en détail au paragraphe 28.



provinciale qui l'a expressément habilitée à cette fin;  
(iii) l'application de la Loi sur la Concurrence, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux en matière de réglementation d'une autre loi qui autorise cette activité. Ces objections sont traitées plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

27. Premièrement, les dispositions de la loi dont est exemptée "une activité réglementée" sont seulement celles figurant à la Partie IV.1 et aux articles 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 et 38. A notre avis, l'article 32.1 relatif aux directives étrangères devrait être ajouté à la liste.

28. Deuxièmement, bien que l'industrie du transport aérien soit régie par le truchement de la Commission canadienne des Transports (qui, aux termes de la proposition envisagée, est une autorité administrative), le problème fondamental réside dans le fait que cette Commission n'oblige, ni n'autorise expressément les transporteurs aériens à parvenir à des accords au sein de l'IATA, pas plus qu'elle n'est expressément habilitée à cette fin et pas plus qu'elle n'a expressément voulu réglementer cette activité. Il y a donc incertitude quant à la question de savoir si les accords conclus au sein des Conférences de l'IATA, conformément aux accords internationaux signés par le Canada, répondent à la définition d' "activité réglementée", de même qu'en ce qui concerne le statut des accords de mise en commun et autres arrangements conclus entre les transporteurs dans le cadre de la coopération conformément à la politique gouvernementale. Ces conclusions découlent de la nature même des pouvoirs qui ont été conférés à la Commission canadienne des Transports et qui sont les suivants:

- (a) Article 14(1)(e) de la Loi sur l'Aéronautique:

"La Commission peut établir des règlements... enjoignant à toute personne de fournir des renseignements sur la propriété de services aériens commerciaux ou sur des contrôles, transferts, unifications, fusions ou locations, réalisés ou projetés, de tels services;"

- (b) Article 14(1)(l) de la Loi sur l'Aéronautique:

"La Commission peut établir des règlements... interdisant le changement de contrôle, le transfert, l'unification, la fusion ou la location de services aériens commerciaux, sauf aux conditions que ces règlements peuvent déterminer;"

La Partie III des Règlements sur les transporteurs aériens relative aux changements de contrôle, financier unifications, fusions, locations et transferts repose sur les dispositions de l'Article 14(1)(e) et (l).

- (c) Article 14(1)(f) de la Loi sur l'Aéronautiques:

"La Commission peut établir des règlements... exigeant la remise à ses bureaux de copies des conventions concernant des contrôles, transferts, unifications, fusions ou locations visés à l'alinéa (e), de copies de contrats, de projets de contrats et de copies de conventions visant les services aériens commerciaux;"

- (d) Article 27 de la Loi nationale sur les transports:

"(1) Une compagnie de chemin de fer, une compagnie de pipe-line pour denrées, une compagnie de transport par eau, une personne exploitant une entreprise de transport par véhicule à moteur ou un transporteur par air, assujetti à la compétence législative du Parlement du Canada, qui se propose d'acquérir, directement ou indirectement, par achat, location à bail, fusion, consolidation ou autrement, un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de toute personne principalement engagée dans des opérations de transport, que ces affaires ou cette entreprise soient ou non soumises à la compétence du Parlement, doit donner à la Commission avis de l'acquisition proposée.



"(2) La Commission doit donner ou faire donner l'avis public ou tel autre avis de toute acquisition proposée mentionnée au paragraphe (1) qui lui semble raisonnable dans les circonstances, y compris l'avis au directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

"(3) Toute personne visée par une proposition d'acquisition mentionnée au paragraphe (1) ou toute association ou autre organisme représentant les transporteurs ou des entreprises de transport visées par cette acquisition peut, dans le délai qui peut être prescrit par la Commission, s'opposer auprès de la Commission à cette acquisition en invoquant le motif qu'elle restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

"(4) Lorsqu'il est fait opposition en conformité du paragraphe (3), la Commission  
(a) doit faire l'enquête, comprenant notamment la tenue d'auditions publiques, qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt du public;  
(b) peut ne pas reconnaître une semblable acquisition si, de l'avis de la Commission, cette acquisition doit restreindre indûment la concurrence ou être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public;

et toute semblable acquisition, à laquelle il a été fait opposition dans le délai prévu à cette fin par la Commission et que la Commission n'a pas reconnue, est nulle.

"(5) Rien au présent article ne doit s'interpréter comme autorisant l'acquisition d'un intérêt dans une autre compagnie lorsque cette acquisition est interdite par quelque loi du Parlement du Canada. 1966-67, c. 69, art. 20."

(e) Article 14(1) de la Loi sur l'Aéronautique:

"La Commission peut établir des règlements... concernant le trafic, les taxes et les tarifs, et pourvoyant

- (i) à l'annulation ou à la suspension, par la Commission, de tout tarif ou de toute taxe,
- (ii) à la substitution d'un tarif ou d'une taxe satisfaisants pour la Commission,

(iii) à l'établissement, par la Commission, de tarifs ou taxes remplaçant des tarifs ou taxes annulés par elle;

"Les Parties V et VI des Règlements sur les transporteurs aériens relatives aux tarifs et taux reposent sur les dispositions de cet article. La Partie VIII relative aux travaux de service à horaire fixe et à horaire régulier peut également reposer sur les dispositions de cet article puisqu'elle comprend des règlements sur le trafic."

Il est donc clair, d'après ce qui précède, que du point de vue strictement juridique la Commission canadienne des Transports n'est pas expressément habilitée à exiger, autoriser ou approuver les arrangements conclus entre transporteurs, ou même toute autre activité. Elle ne peut qu'annuler ou interdire les fusions, annuler ou suspendre des tarifs, demander la substitution d'un tarif, ou prescrire des tarifs remplaçant des tarifs qu'elle a annulés. Ses règlements ne l'habilitent pas non plus à approuver ou à annuler les horaires. Elle ne peut que demander la remise à ses bureaux des accords intéressant les services aériens commerciaux. Il semblerait donc que le mécanisme d'exemption ne s'appliquera pas aux arrangements relatifs au transport aérien international approuvés par les accords internationaux signés par le Canada.

29. Ainsi, étant donné qu'aucune des procédures d'exemption proposées ne s'appliquera aux accords de l'industrie du transport aérien de manière satisfaisante, la question est de savoir quelle serait la meilleure réglementation qui réponde aux objectifs anti-trust du Gouvernement tout en ne portant pas atteinte aux accords conclus entre transporteurs en vertu des accords internationaux signés par le Canada.



SOLUTION PROPOSEE

30. Si les accords entre transporteurs, dans la mesure où ils intéressent la politique aéronautique internationale du Canada, doivent faire l'objet d'une réglementation, il semblerait préférable de confier cette tâche à l'organisme spécialisé, la Commission canadienne des Transports, qui gère cette politique. Ceci écartera, de toute évidence, le risque de voir les politiques opposées des tribunaux et d'autres ministères du Gouvernement faire obstacle aux accords des transporteurs aériens et aux accords internationaux signés par le Canada.

31. Les précédents abondent dans les arrangements actuellement en vigueur, conclus par le Canada en ce qui concerne les accords entre transporteurs de l'industrie maritime et des chemins de fer. L'article 279 de la Loi sur les Chemins de Fer prévoit que les compagnies de chemin de fer peuvent convenir d'instituer et percevoir des taux communs. La Loi prévoit également que les taux seront soumis à la Commission canadienne des Transports aux fins d'autorisation.

32. En ce qui concerne les compagnies maritimes, l'article 18 de la Loi sur les Transports prévoit que chaque tarif-type et chaque modification et complément dudit tarif-type doivent être approuvés par la Commission avant d'entrer en vigueur. Ainsi, une fois approuvés, les accords tarifaires entre les chemins de fer et les tarifs-types des compagnies maritimes sont expressément autorisés par la loi et sont, par conséquent, soustraits à l'application des dispositions de la Loi relative aux Enquêtes sur les Coalitions.

33. En outre, la Loi dérogatoire sur les Conférences maritimes prévoit, entre autres choses, que rien dans la Loi

relative aux enquêtes sur les coalitions ne doit être interprété comme s'appliquant à un contrat, un accord ou un arrangement intervenu entre des membres d'une conférence maritime dans la mesure où ce contrat, accord ou arrangement exige l'emploi par les membres de tarifs établis par la conférence.

34. Afin de veiller à ce que les accords intéressant le transport aérien soient réglementés dans le cadre des accords internationaux signés par le Canada et conformément aux mécanismes pratiques et efficaces prévus pour l'industrie canadienne maritime et des chemins de fer, la solution consiste en l'adoption de la clause proposée en 1975 par le Comité Sénatorial Permanent sur les Banques et le Commerce:

*"Les dispositions de la présente Loi ne s'appliquent pas aux accords ou arrangements intéressant le transport aérien qui figurent dans tout contrat écrit déposé auprès de la Commission canadienne des Transports et se rapportant à la mise en commun ou à la répartition des gains, pertes, services de transport ou équipement, ou à l'établissement de tarifs de transport de passagers et de marchandises, de taxes, de classifications, ou qui sont destinés à préserver et à améliorer la sécurité, l'économie et l'efficacité de l'exploitation, ou à contrôler, réglementer, prévenir ou éliminer toute concurrence destructrice, oppressive ou qui entraîne un gaspillage, ou à réglementer les escales, les horaires et la nature du service; elles ne s'appliquent pas non plus aux autres arrangements pris dans le cadre de la coopération, notamment la sélection collective et l'administration des agences en vue de la vente de transport aérien."*

#### CONCLUSION

35. En résumé, cette clause écarte la faiblesse des clauses dérogatoires qu'il est proposé d'insérer aux Bills C-33 et C-42; elle assure la clarté et la cohérence de la réglementation du transport aérien et, ce qui est plus important encore,



elle garantit la compatibilité entre la réglementation et les accords internationaux signés par le Canada.

36. Par conséquent, l'IATA prend la liberté d'inviter le Comité à prendre les mesures suivantes:

- 1) Recommander que la législation proposée stipule clairement que les accords intéressant le transport aérien seront exemptés de l'application des dispositions de la Loi sur la Concurrence;
- 2) Recommander que cette exemption soit exprimée dans les termes de celle qui a été approuvée en juin 1975 par le Comité Sénatorial Permanent sur les Banques et le Commerce.

SOU MIS EN TOUTE DEFERENCE

Knut Hammarskjöld  
Directeur général

ASSOCIATION DU TRANSPORT AERIEN INTERNATIONAL

Pièce No. 1

LISTE DES ACCORDS BILATERAUX DE TRANSPORT  
AERIEN SIGNES PAR LE CANADA, ACTUELLEMENT  
EN VIGUEUR

<u>PAYS</u>	<u>DATE</u>
Allemagne (République Fédérale)	26 mars 1973
Australie	11 juin 1946
Barbade (accord intérimaire)	
Belgique	30 août 1949
Chine	11 juin 1973
Cuba	26 septembre 1975
Danemark	13 décembre 1949
Etats-Unis	8 mai 1974
Fidji	30 avril 1974
France	15 juin 1976
Grèce	28 janvier 1974
Irlande	8 août 1947
Israel	10 février 1971
Italie	28 août 1972
Jamaïque	4 novembre 1970
Japon	12 janvier 1955
Maroc	14 février 1975
Mexique	21 décembre 1961
Norvège	14 février 1950
Pakistan	21 décembre 1960
Panama	8 mars 1968
Pays-Bas	17 juin 1974
Pérou	18 février 1955
Pologne	14 mars 1976
Portugal	25 avril 1947
Royaume-Uni	19 août 1949
Suède	27 juin 1947
Suisse	10 janvier 1958
Tchécoslovaquie	20 mars 1969
Trinité et Tobago	11 août 1970
Turquie	21 mai 1960
Union des Républiques Socialistes Soviétiques	11 juillet 1966

## APPENDICE «FTE-27»

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-42  
PRÉSENTÉ AU NOM DU  
GROUPE DE COMPAGNIES DU CANADIEN PACIFIQUE  
AU COMITÉ PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LES AFFAIRES FINANCIÈRES, COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES



Le 18 mai 1977

### INTRODUCTION

Nous croyons que le projet de loi C-42 sur la concurrence ne constitue pas, à plusieurs égards, un document législatif valable. Il semble viser principalement le secteur de l'économie dans lequel les compagnies exercent leurs activités. Ces entreprises sont des cibles faciles et naturelles. Il est vrai qu'une surveillance raisonnable et modérée de leurs activités sur le marché peut avoir sa raison d'être. Dans la poursuite de leurs intérêts économiques, en effet, elles peuvent faire autant de bien que de mal, ne serait-ce qu'en raison des importantes concentrations d'investissement qu'elles représentent parfois. Il ne faudrait cependant pas oublier que leur présumée richesse est lourdement grevée d'obligations vis-à-vis des employés, des créanciers, des actionnaires et des différents niveaux de gouvernement, et qu'elles sont déjà assujetties à de multiples contrôles et à de nombreux organismes de réglementation en vertu de lois fédérales et provinciales actuelles d'une complexité telle qu'il est rarement possible de les connaître à fond.

C'est toutefois vers les compagnies privées que les Canadiens doivent se tourner pour trouver les initiatives économiques dont dépendent la prospérité du Canada, le maintien d'une industrie manufacturière et minière canadienne et un volume raisonnable de commerce international. Sans ces initiatives, les ressources du Canada ne pourraient être transformées en produits,

facteur essentiel au maintien de notre prospérité.

Bien que les objectifs avoués du projet de loi soient parfaitement louables, ce projet, dans sa présentation, contribuera inévitablement, et paradoxalement, à étouffer ces mêmes initiatives des sociétés dont nous dépendons obligatoirement pour redonner à notre pays un niveau raisonnable de prospérité compte tenu du contexte actuel.

Les dispositions du projet de loi, sur les plus importantes desquelles nous reviendrons ultérieurement plus en détail, auraient pour effet cumulatif de créer une ambiance qui rendrait extrêmement difficile aux entreprises les prises de décisions indispensables aux initiatives économiques dont nous avons un besoin si pressant.

Par exemple, si le projet de loi est adopté, il imposera aux dirigeants des sociétés une législation imprécise et imprévisible régissant les conséquences des initiatives qu'ils doivent prendre. Ils devront se préoccuper de ce que d'aucuns, au gouvernement, pourraient considérer comme une conséquence possible ou probable d'un projet relatif à un produit particulier dans un endroit déterminé, ce qui ne serait jamais venu à l'idée de quiconque dans un processus normal et rationnel de prise de décisions. Ils devront s'interroger sur les mesures à prendre dans le cas où leur entreprise se trouverait à acquérir 20% d'un

marché inconnu. En l'absence de tout ce qui, normalement, serait considéré comme un monopole, leurs initiatives pourraient entraîner l'établissement d'un monopole ou d'un "monopole conjoint". Ils ne pourraient plus, au moins officiellement, faire appel aux personnes les plus avisées au pays pour participer à des décisions importantes par crainte d'aller à l'encontre d'idées préconçues concernant le prétendu cumul de fonction d'administrateur.

De plus, la nouvelle structure créée par le projet de loi serait administrée par une commission qui n'apporterait pas au processus de prise de décisions le degré nécessaire d'impartialité judiciaire, mais constituerait simplement une tribune pour l'expression des préférences personnelles de prétendus spécialistes. De fait, la Commission de la concurrence ainsi créée aurait le pouvoir d'indiquer aux entreprises qui auraient la malchance de se trouver imprévisiblement coincées par une ou plusieurs des nouvelles dispositions, la façon précise dont elles pourraient récupérer ce qui reste de leurs activités. Dans certains passages, trop nombreux d'ailleurs, ce projet de loi laisse entendre que la violation de la nouvelle loi amènerait la Commission à intervenir dans l'exploitation de l'entreprise en cause sous la forme de directives visant à corriger le comportement délictueux.

Il est compréhensible qu'un décisionnaire de compagnie, face à cette loi, hésite à prendre des initiatives



nouvelles et audacieuses ou à investir au Canada une grande partie du capital placé sous son contrôle. Comme nous l'avons déjà mentionné, les objectifs que le projet de loi cherche à atteindre, il les détruit paradoxalement par une multitude de dispositions que nous pourrions facilement qualifier d'excessives. Toute tentative pour soumettre le marché à des lois ou à des décisions bureaucratiques afin d'assurer le parfait fonctionnement de ses rouages, ne peut qu'engendrer la stérilité.

Après ces observations générales, nous aimerions commenter plus en détail certaines dispositions particulières du projet de loi.

Article 5 du projet de loi - paragraphes 4.5 et 4.6 de la Loi  
----- Activités réglementées -----

Ces dispositions soustrairaient les "activités réglementées" à l'application de la plupart des nouveaux recours civils et autres recommandés par le projet de loi. Cependant, les organismes de réglementation du gouvernement fédéral doivent prendre des mesures qui restreignent le moins possible le jeu de la concurrence et l'Administrateur aura le pouvoir de comparaître devant ces organismes et celui d'en appeler de leurs décisions à la Cour fédérale s'il juge qu'ils n'ont pas assez tenu compte de certaines considérations relatives à la concurrence, compétence que lui seul pourra invoquer.

Les dispositions envisagées, bien que fondamentalement irrépréhensibles, ne sont pas sans présenter certains dangers. La concurrence qui doit être suscitée entre les industries réglementées devrait être une véritable concurrence, et non une concurrence fondée sur des financements compensatoires, ce qui ailleurs dans le projet de loi est reconnu comme un mal. Il s'agit là d'un secteur délicat mais il serait trop facile d'avancer, comme certains l'ont fait, que les lois sur la concurrence et les lois de réglementation s'excluent mutuellement. Même si tous ceux qui doivent constamment s'adresser aux tribunaux de réglementation ne veulent pas inutilement compliquer leurs démarches, il reste que le rôle envisagé pour l'Administrateur a probablement son utilité.

D'ailleurs, nous croyons qu'un pouvoir de comparaître et un droit d'en appeler à un organisme d'appel approprié devraient être clairement accordés à l'Administrateur vis-à-vis des tribunaux de réglementation des provinces, comme c'est le cas vis-à-vis des tribunaux fédéraux. Bien que, dans l'optique d'une loi fédérale, cette mesure semble revêtir une portée considérable, nous ne pensons pas moins que si l'ensemble du projet de loi repose sur une assise constitutionnelle suffisamment solide, il devrait pouvoir intégrer cette importante addition.

On appréhende quelque peu cependant que le projet de loi fasse de la Commission de la concurrence un organisme lui-même apte à exercer des pouvoirs de supervision à l'endroit d'autres tribunaux de réglementation, ce qui est tout à fait inapproprié et devrait être clarifié dans le projet de loi. Les requêtes de l'Administrateur, jointes à son droit d'appel auprès des cours ou tribunaux, auraient sans doute un effet salutaire, mais l'établissement de la Commission de la concurrence comme ultime cour d'appel sur des questions de concurrence compliquerait le processus de révision judiciaire et empêcherait les tribunaux de réglementation établis de jouer leur rôle. Chacun de ces tribunaux doit, sous la seule réserve d'un appel à une Cour supérieure, être libre de choisir les objectifs fondamentaux de la Loi qui l'habilite à exercer ses activités.

Le paragraphe 4.5(1) ne manquerait pas de soulever des questions aussi intéressantes qu'épineuses sur les critères qui font d'une activité particulière une activité réglementée aux fins de la disposition exonératoire. Ce problème est particulièrement évident lorsqu'on examine la définition d'"activité réglementée" dans le paragraphe 4.5(2). Permettez-nous de vous citer quelques-unes des questions qu'elle suscite:

- L'activité est-elle expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative, ou simplement par la loi?



- dans quels termes la loi doit-elle être rédigée pour autoriser expressément une autorité administrative à réglementer l'activité?
- l'autorité administrative a-t-elle réglementé l'activité comme elle y a été expressément autorisée?
- l'autorité administrative a-t-elle dirigé expressément son attention vers la réglementation de l'activité?
- l'application de la Loi sur la concurrence à l'activité en question compromet-elle sérieusement les objectifs de réglementation fondamentaux visés par d'autres lois ad hoc?

Dans la plupart des cas, les réponses à ces questions et à bien d'autres ne pourraient être que confuses parce que, de toute évidence, la définition d'"activité réglementée" est beaucoup trop vague et embarrassante. Il y aurait donc lieu de la modifier pour qu'elle englobe toute activité dont la réglementation relève d'une loi provinciale ou fédérale.

De plus, nous croyons qu'il appartient à une cour ou à un tribunal supérieur, à la demande de toute personne que pourrait toucher la décision, de déterminer si oui ou non une activité particulière doit être exonérée des dispositions de la Loi sur la concurrence parce qu'elle est une "activité

réglementée". Le projet de loi devrait être modifié pour contenir une disposition particulière accordant le droit de faire une demande à cette fin.

En dernier lieu, nous voudrions exprimer notre inquiétude quant à la disposition exonératoire figurant dans l'article 1 du projet de loi C-33 qui a été approuvé en première lecture en janvier dernier. Nous nous reportons ici au nouvel article 3.3 de la Loi nationale sur les transports dont il est fait état, au bas de la page 29 et à la page 30, dans la publication du ministère des Transports de mars 1977 intitulée "Propositions pour l'élaboration d'une nouvelle politique de la concurrence au Canada, deuxième étape".

A cet égard, nous faisons les observations suivantes: en premier lieu, nous ne voyons pas comment cette disposition résoudra le problème mentionné dans la publication relativement à l'I.A.T.A., puisque, en fait, les activités des transporteurs aériens canadiens et étrangers dont l'I.A.T.A. s'occupe ne sont pas réglementées par la Commission canadienne des transport; de plus, par rapport à l'actuel projet de loi C-42, ladite disposition est d'une portée beaucoup trop limitée. Deuxièmement, à moins que ces deux projets de loi ne soient pas adoptés en même temps, nous croyons que cette disposition exonératoire devrait être retirée du projet de loi C-33 et intégrée au projet de loi C-42, avec les modifications suivantes:

"Le gouverneur en conseil, s'il est convaincu, après avoir bien étudié l'opportunité de maintenir le jeu de la concurrence, qu'une exception, mentionnée dans le présent paragraphe, est nécessaire pour assurer un transport plus économique et plus efficace, peut, par une ordonnance approuvée par le ministre des Transports et le ministre de la Consommation et des Corporations et après que l'Administrateur aura été informé des dispositions de l'ordonnance, soustraire à l'application de la présente loi toute activité décrite dans cette ordonnance".

Article 12 du projet de loi - article 16 de la Loi  
La Commission de la  
concurrence

---

Le projet de loi C-42 conférerait de vastes pouvoirs, dont ceux de morceler et de réorganiser les affaires des sociétés et des particuliers et d'émettre des injonctions, y compris des injonctions ex parte, à une Commission de la concurrence composée de cinq à sept membres permanents avec mandat de dix ans et de cinq membres adjoints avec mandat de trois ans. Un seul d'entre eux devant nécessairement avoir une formation d'avocat.



La Commission peut agir par un certain nombre de comités formés de seulement trois membres, et entendre des témoignages indirectement par l'entremise d'un chargé d'auditions qui lui ferait rapport. Elle serait secondée par un personnel dont les recommandations seraient, selon toutes apparences, confidentielles, exemptes d'examen, de contre-interrogatoire et de plaidoyer au nom de ceux qui sont les plus directement touchés par les décisions de la Commission de la concurrence, par exemple celles qui établissent les modalités précises de morcellement de leurs entreprises.

En tant que tribunal administratif sans formation particulière, la Commission, telle que constituée par le projet de loi, pourrait être guidée par les opinions et les préférences personnelles de ses membres et par ce qu'ils estimaient être leurs compétences particulières en matières économiques et autres questions connexes. Les entreprises commerciales pourraient bien devenir les victimes de théoriciens de l'économie et d'écoles de pensée économique sans disposer des recours appropriés pour assurer une approche équilibrée ou réaliste.

Nous réalisons bien que le projet de loi cherche à créer un intermédiaire doté d'une certaine souplesse dans sa façon d'aborder des questions économiques et commerciales complexes et, dans la mesure où une loi de cette sorte est jugée nécessaire, il n'est pas vraiment approprié que son application

relève des cours criminelles ordinaires. Nous croyons comprendre également que l'intention du projet de loi est d'établir une série de recours civils disponibles principalement à la demande d'un intermédiaire gouvernemental et de les substituer aux recours pénaux traditionnels.

Cependant, nous croyons que la règle de droit a pris le pas sur l'intérêt public dans cette recherche de raffinement, de souplesse et de spécialisation. Les recours qui sont proposés auraient des répercussions profondes et durables sur des entreprises essentielles au bien-être de notre pays et les sanctions envisagées seraient beaucoup plus nocives que toutes celles prévues dans le droit pénal à l'endroit des institutions économiques. Il n'en est pas moins demandé au Parlement de sacrifier toutes les protections normales que le droit pénal accorde à un accusé, celle notamment de voir ses droits ou ses obligations déterminés par un pouvoir judiciaire indépendant, c'est-à-dire qui jouit d'une entière autonomie judiciaire.

Le droit du public à un bien-être économique national et à une protection judiciaire des droits des particuliers exige, croyons-nous, que les sanctions draconiennes envisagées dans le présent projet de loi ne puissent être imposées que par une cour Supérieure présidée par un ou des juges dûment mandatés aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord

britannique et qui n'agiront que d'après la preuve y compris la preuve portant sur des considérations économiques établie publiquement devant le tribunal par des spécialistes. Bien que ces juges puissent faire partie d'un comité de la cour Fédérale ou de la cour Supérieure d'une province qui a déjà été saisi, entre autres, de causes aux termes de la présente Loi, ils exerceront avec le détachement propre à la magistrature, et non comme un élément temporaire du mécanisme mis en place pour faire appliquer la loi, les compétences traditionnelles conférées aux cours, comme l'émission d'injonctions, y compris des injonctions ex parte. De plus, ces juges seront conscients des limites de leurs compétences, et les cours, nonobstant leurs faiblesses, comprendront que de telles sanctions privent les personnes de droits très importants.

Selon nous, une bonne partie des pouvoirs proposés dans le projet de loi C-42 ne devraient pas être accordés. Si ils l'étaient, il faudrait que ce soit non pas à un organisme qui ne serait qu'un prolongement de l'actuelle Commission des pratiques restrictives du commerce, mais plutôt à une cour Supérieure dont les décisions respecteraient les libertés et les droits fondamentaux de ceux qui comparaissent devant elle.



Article 26 du projet de loi - paragraphe 31.71 de la Loi  
Les fusions

---

Le nouveau paragraphe 31.71 est un exemple éloquent de la démesure et de l'arbitraire, peut-être involontaires, du projet de loi, dans sa teneur actuelle.

Le paragraphe (1), étant donné le caractère général de la loi dans son ensemble et, en particulier, des prérogatives étendues de la Commission et de l'Administrateur, est une disposition dont la portée ne peut probablement être plus étroite que celle de son libellé. Notamment les règles d'interprétation, comme celle du ejusdem generis, ne pourraient probablement pas s'appliquer au dernier mot "personne". Ainsi, une fusion désignerait entre autres l'acquisition d'intérêts par une ou plusieurs personnes dans toute partie de l'entreprise de qui que ce soit. Pour que l'article puisse s'appliquer, aucune forme de contrôle ni aucun lien préexistant ne seraient nécessaires.

La possibilité que l'article donne lieu à des applications et à des difficultés imprévues se concrétise lorsqu'il est fait état dans le paragraphe (2), de son application à des fusions "susceptibles d'entraîner une réduction ... de la concurrence potentielle". L'article ne viserait donc qu'une situation hypothétique assortie d'une possibilité, et

selon nous, créerait un contexte législatif dans lequel il serait impossible de prendre des décisions d'affaires. Cette disposition est tout-à-fait contraire à l'objectif exprimé dans le préambule, à savoir l'instauration de conditions économiques qui favorisent l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources pour en faciliter la mobilité, et un bon fonctionnement de l'économie de marché en reconnaissant et en encourageant le rôle de la concurrence. Il serait difficile, sinon impossible, de concurrencer par l'acquisition d'intérêts si personne ne peut être certain que ces décisions ne seront pas inacceptables à l'Administrateur et à la Commission.

En outre, au sujet du paragraphe (2), nous croyons que les sous-alinéas (a) à (d) sont d'une portée suffisamment large pour permettre la réalisation de tout objectif législatif raisonnable, sans tenir compte de la dernière partie du paragraphe. En vertu de celle-ci, le paragraphe s'appliquerait à une prétendue "fusion horizontale" qui accorderait aux personnes "parties à la fusion" et à celles qui leur sont "affiliées" une participation combinée de plus de 20% "d'un marché". Il existe sans doute un marché pour n'importe quel type de produit ou de service, marché que l'on pourrait définir en fonction d'une catégorie large ou restreinte de produits, de la définition d'un certain volume de clientèle, et de limites géographiques étendues ou étroites, entre autres critères. Il est difficile de concevoir une fusion dans laquelle les personnes parties à la fusion et celles qui leur sont affiliées ne se

trouveraient pas à acquérir vingt pour cent d'un certain marché pour la vente d'un certain produit à certaines personnes dans un certain endroit.

Etant donné la très large application que l'on peut faire de l'article d'après ses deux premiers paragraphes, la sanction imposée dans le paragraphe (3) semble vraiment draconienne. Sous réserve des recours dont peuvent se prévaloir les hommes d'affaires intéressés, la Commission peut enjoindre à ceux qui constatent avoir enfreint l'article non seulement de dissoudre leur "fusion" mais, comme autre solution, de liquider les éléments d'actif désignés par elle, "selon les modalités qu'elle prescrit". Cette sanction peut entraîner d'importantes pertes économiques à la suite d'une vente forcée ou autre transaction, au détriment des actionnaires, des créanciers et d'autres parties.

Les considérations énoncées dans le paragraphe (4) et dont doit tenir compte la Commission, bien qu'elles soient nombreuses, n'en sont pas pour autant exhaustives et laissent planer beaucoup de doutes sur la façon dont la Commission procédera réellement. Les considérations ainsi énumérées ne nous semblent pas équitables et raisonnables, loin de là. L'accent mis sur les activités passées dans les sous-alinéas (f) et (g) est déplorable et va à l'encontre des normes ordinaires d'équité.



En particulier, la possibilité que soit découvert un "comportement anticoncurrentiel", surtout lorsqu'elle est mise en rapport avec la nécessité, énoncée dans l'alinéa précédent, de tenir compte des "précédentes fusions", engendre la crainte, bien justifiée, que ne soient prises des décisions fondées sur des insinuations.

D'autres paragraphes soulèvent presque autant d'objections. La mention des tendances à la concentration chez les producteurs, les fournisseurs et les acheteurs constitue une allusion au comportement d'autres parties au sujet desquelles il n'y a aucune allégation ou suggestion nécessaire de conspiration. L'alinéa (h) concernant la restriction de la concurrence est difficile à comprendre. L'autorité administrative exigera-t-elle qu'une compagnie qui n'est pas jugée viable poursuive ses activités jusqu'à sa faillite? Propose-t-on que des compagnies ne puissent faire l'acquisition de ces "parents pauvres" que lorsqu'ils font face à une faillite imminente? Voilà qui serait inconséquent pour toutes les parties intéressées, aussi bien pour les "parents pauvres" que pour l'entreprise cherchant à faire concurrence.

L'alinéa (k) aurait clairement pour effet, selon nous, d'inciter les personnes à ne pas se lancer dans des acquisitions qui leur donneraient accès à un nouveau marché où elles auraient pu en fait renforcer la concurrence, ce qui serait

contraire aux objectifs de la loi. Il est parfaitement normal de s'introduire dans un nouveau marché en s'associant à une personne qui s'y trouve déjà, surtout là où des compétences particulières sont requises. Ces acquisitions peuvent très bien augmenter la capacité de la compagnie ainsi acquise à faire concurrence grâce, par exemple, à l'addition d'un pouvoir financier aux ressources locales.

L'alinéa (n) semble contredire l'alinéa (h). Une fusion est mauvaise si l'une des parties est considérée comme un concurrent viable, et une fusion peut apparemment être également mauvaise si l'une des parties est au seuil de la faillite. En conséquence, si l'intention du projet de loi est d'approuver les fusions dans lesquelles une des parties fait face à une faillite imminente, les considérations déjà énoncées s'appliquent; pourquoi les acquisitions doivent-elles découler d'une insolvabilité?

Le paragraphe (5) prévoit une défense que doivent présenter les parties à une fusion. Il serait très difficile de prouver qu'il existe une forte vraisemblance, les circonstances étant encore inconnues au moment où la preuve doit être faite, d'accroître sensiblement l'efficacité en réalisant des économies de ressources qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens, mais les résultats probables de cette invitation implicite à établir sur papier la prévision en vue de démontrer

une "forte vraisemblance" sont presque trop loufoques pour être envisagés.

L'émission d'ordonnances conditionnelles mentionnée au paragraphe (6) et en particulier à l'alinéa 6(d) prévoit virtuellement la prise de décisions de gestion par la Commission pour les entreprises en cause, ce qui est tout à fait inadmissible. Les paragraphes (5) et (6) signifient qu'il faudrait divulguer à la Commission beaucoup plus de détails de gestion que toute loi destinée à préserver une économie de marché ne devrait l'exiger. Le paragraphe (7) " ... fusion réalisée ou projetée donnera vraisemblablement aux participants le contrôle presque total sur un produit à l'intérieur d'un marché" démonte pour ainsi dire la défense prévue au paragraphe (5). Encore une fois il est difficile d'imaginer des acquisitions qui ne sont pas susceptibles de donner aux participants le contrôle presque total d'un certain marché à un certain niveau commercial quant à un certain produit dans un certain secteur géographique bien défini, contrôle que personne n'envisageait probablement au moment où la transaction a été conclue.

Tout ce qui a été dit au sujet de la trop grande portée de la disposition est appuyé par le paragraphe (13) et sa définition élargie du terme "contrôle" incluant même la possibilité de contrôle occasionnel. L'objet de cet examen du paragraphe 31.71 n'est pas seulement de démontrer qu'il s'agit d'une



disposition très contestable mais aussi de démontrer en bref que l'approche de ce projet de loi relativement à l'activité des entreprises détruit l'objectif énoncé qui est d'assurer le fonctionnement efficace de notre économie de marché et qu'elle est contraire à l'équité et à la raison.

En raison de ses lacunes et de ses imprécisions, il est fortement suggéré de supprimer dans son entier le paragraphe 31.71.

Aucun objectif raisonnable de politique ne nécessite une telle ingérence dans l'économie même du marché que cette loi est censée protéger. L'imprécision du paragraphe proposé jouerait sur deux plans: sa signification serait de toute manière imprécise et le risque qu'il soit invoqué pour contrer une décision donnée d'une entreprise créerait un tout nouveau climat d'incertitude.

Si, toutefois, la disposition n'est pas supprimée, les modifications suivantes devraient être apportées:

Au paragraphe (1), le mot "toute", les mots "acquisition d'intérêts", "ou d'une partie" et "de toute autre personne", devraient être supprimés et la conjonction "ou" devrait précéder le mot "client".

Au paragraphe (2), les mots "ou sont susceptibles d'entraîner une réduction", et les mots "ou potentielle"

devraient être supprimés, de même que les six dernières lignes représentant la fin du paragraphe.

Au paragraphe (3), les mots "selon les modalités qu'elle prescrit" devraient être supprimés.

Au paragraphe (4) les alinéas (c), (f), (g), (h), (k) et (n) devraient être supprimés.

Le paragraphe (5) devrait être supprimé et remplacé par ce qui suit:

"(5) La Commission ne doit pas rendre une ordonnance en vertu du paragraphe (3) lorsque les parties à une fusion réalisée ou projetée et visée par le présent article établissent à sa satisfaction que l'opération a accru ou peut raisonnablement accroître l'efficacité en réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressources."

Le paragraphe (6) devrait être supprimé en entier, de même que les paragraphes (7), (8) et (13).

Article 26 du projet de loi	-	paragraphe 31.72 de la Loi Monopole
Article 31 du projet de loi	-	paragraphe 33 de la Loi Monopole

---

Le paragraphe 31.72 traite du "monopole" afin d'y apporter des recours civils. Dans la législation relative à l'activité commerciale, les termes ne devraient pas être revêtus d'une signification en contradiction avec l'usage normal et susceptible de soulever à la fois l'opprobre et la confusion. Il n'y a aucun sens du mot "monopole" qui s'applique au cas énoncé par le projet de loi au paragraphe 31.72, soit une personne, ou plusieurs personnes qui contrôlent sensiblement dans quelque région du Canada la catégorie ou l'espèce d'entreprise à laquelle se livrent ces personnes, lorsqu'un contrôle sensible est défini, en vertu du paragraphe (5), comme pouvant être de moins de cinquante pour cent. Bien entendu, il ne s'agit alors pas du tout d'un contrôle, de fait ou de droit, en dehors du présent projet de loi. En conséquence, le paragraphe 31.72 ne traite pas du tout de monopole mais peut-être bien de personnes susceptibles de participer à une entreprise restreinte ou de faible envergure, dans un secteur géographique très limité.

La disposition suggérée emploie alors un certain nombre de termes vagues. Ayant défini en gros le monopole, le projet de loi traite également de l'extension du pouvoir monopolisateur, de la consolidation d'un monopole et de la monopolisation. Il existe, il est vrai, une crainte légitime



du public au sujet de la constitution d'un véritable monopole, d'une seule entreprise qui contrôle réellement ou sensiblement les seules sources d'approvisionnement d'un type particulier de biens ou services, raisonnablement définis, dans l'une des grandes régions du Canada. C'est à des situations de ce genre que devrait être réservée cette remarquable combinaison de langage émotif et d'extension des définitions.

La portée imprévisible et plutôt incroyable du sous-alinéa (2)(a)(v) devrait aussi être notée car elle a trait à des comportements qui ont pour effet ou sont susceptibles d'avoir pour effet de "réduire l'activité économique". Ces mots ne signifient et ne décrivent rien de précis et sont, par conséquent, beaucoup trop vagues pour être utilisés dans une loi apportant des restrictions à la conduite des entreprises. Ils s'appliqueraient probablement par exemple au simple gaspillage ou à l'imprévoyance dans la mesure où ils seraient reliés aux ressources naturelles ou à l'environnement. Ils pourraient aussi bien s'appliquer à une conduite qui occasionne certaines hausses de prix, des pertes d'emplois ou le refus de construire une nouvelle usine. Selon cette interprétation, à peu près tout ce que pourraient faire les hommes d'affaires serait visé par ces mots. Le problème est complexe puisque la disposition traite non seulement du comportement qui réduit l'activité économique mais également du comportement susceptible de réduire l'activité économique.

Les alinéas 2(d) et 2(e) traitent de la gestion des affaires par la Commission d'une entreprise donnée, d'une manière contraire à l'intention du projet de loi.

En résumé, cet article devrait ne contenir qu'une disposition autorisant une enquête sur un monopole et, à la discrétion d'une cour ou d'un tribunal, le morcellement d'un monopole par ses dirigeants dans une industrie non réglementée constituant un véritable monopole dans l'acception courante du mot. En d'autres termes, si une certaine activité économique est menée au Canada ou doit l'être par un véritable monopole, elle devrait probablement alors être considérée comme un objet éventuel de réglementation. L'article, dans sa forme actuelle, servirait surtout à créer une confusion anti-productive.

Le paragraphe 33 de l'article 31 conserve l'infraction que constitue un monopole comme une avenue encore accessible à la Couronne devant les cours ou tribunaux ordinaires de droit pénal. Bien que certains éléments de la définition contestable de "monopole" au paragraphe 31.72 soient repris dans cette disposition, il ne s'y trouve aucun alinéa prévoyant qu'il y a contrôle sensible d'une catégorie ou espèce d'entreprise si le contrôle est de moins de cinquante pour cent d'une catégorie ou espèce d'entreprise à laquelle se livrent ces personnes. On tente ici de donner au mot "monopole" un sens qui se rapproche davantage de l'acception courante.

Que le monopole demeure une infraction dans cette formule révisée constitue, croyons-nous, un traitement adéquat et suffisant du problème et, à moins de vouloir se répéter, il faudrait omettre le traitement proposé contre cette présumée infraction définie au paragraphe 31.72. Le paragraphe 33(6) deviendrait ainsi superflu.

Article 26 du projet de loi - paragraphe 31.73 de la Loi  
Monopole conjoint

Dans cette disposition, le projet de loi traite de ce qui est habituellement qualifié de "parallélisme conscient". Ce terme recouvre ordinairement à la fois un aspect normal et un aspect naturel de la concurrence sur le marché. Les véritables concurrents cherchent ordinairement unilatéralement à offrir autant que possible à peu près les mêmes prix, conditions et produits que leurs concurrents. Par le passé, la Couronne a éprouvé beaucoup de difficultés à démontrer qu'en soi un tel parallélisme est de quelque façon malveillant ou répréhensible. A vrai dire, l'inverse est souvent le cas.

On propose maintenant de changer la situation décrite ci-dessus par l'introduction d'une nouvelle définition, celle du "monopole conjoint". Cette situation se produira lorsqu'un petit nombre de personnes obtiendront ou tenteront d'obtenir un contrôle sensible dans quelque région du Canada d'une catégorie ou espèce d'entreprise en adoptant une



orientation étroitement parallèle ou un comportement semblable qui aura pour effet d'affecter de façon négative la concurrence de la manière décrite aux alinéas (a) à (f).

Le présent projet de loi permettrait à l'Administrateur de saisir la Commission de la nécessité de freiner ou d'interdire la conduite ou les politiques contestables et, si elle le jugeait nécessaire, la Commission pourrait mener toute action qu'elle croit utile. Précisément parce que le parallélisme est un corollaire normal de la concurrence, toute action que la Commission pourrait entreprendre est plus susceptible de diminuer la concurrence sur le marché que de l'augmenter. Vue sous cet angle, l'inclusion d'une telle disposition semble à aller à l'encontre de l'objectif énoncé du projet de loi.

Outre ce qui précède, le défaut réel de cette disposition se trouve aux alinéas (e) et (f) du paragraphe 31.73 (1) dans l'utilisation des mots "réduire l'activité économique" comme élément de la définition d'un "monopole conjoint". La généralité de ces termes a déjà été soulignée dans nos commentaires sur les dispositions du paragraphe 31.72 (voir page 21) relatives au monopole et il n'est pas utile de répéter ici ces commentaires. Qu'il suffise de mentionner que l'utilisation de termes aussi imprécis dans la définition d'un "monopole conjoint" signifierait que virtuellement toute espèce

d'entreprise qu'elle soit grande ou petite, pourrait être justement qualifiée de monopole conjoint si elle est exploitée dans un véritable esprit de concurrence. Ce sont précisément ces cas qui fourniraient en général la preuve du parallélisme. Ce résultat pourrait être catastrophique pour la libre entreprise et la portée considérable de la disposition est amplifiée lorsqu'on constate que le paragraphe 31.73(3) stipule que l'existence d'accord ou d'arrangement entre les quelques intéressés n'est pas indispensable pour rendre cette disposition applicable.

Selon nous, cette disposition va beaucoup trop loin et recouvre trop de cas et elle devrait être totalement supprimée. Chose certaine, les alinéas (e) et (f) du paragraphe 31.73(1) devraient être supprimés de même que le paragraphe 31.73(3).

Article 26 du projet de loi - paragraphe 31.75 de la Loi  
Cumul de fonctions

---

Il est choquant de trouver cette disposition car elle indique que le gouvernement a apparemment accepté l'un des mythes commodes de notre époque, soit qu'il existe un présumé cumul de fonctions (qui entraîne présumément une espèce de gestion conjointe) lorsqu'un administrateur d'une compagnie occupe un poste d'administrateur dans une autre compagnie.

Quiconque est familier avec le monde des affaires sait fort bien que le cumul de fonctions ou la gestion conjointe ne découlent pas d'une telle situation. De plus, toute personne au courant de ce qui se passe réellement dans le monde des affaires sait qu'une entreprise efficace doit mettre à profit la connaissance des affaires et la capacité de jugement de dirigeants d'entreprises oeuvrant dans d'autres secteurs de la collectivité.

Au Canada, la banque des talents disponibles pour travailler efficacement au niveau de l'administration d'une entreprise importante n'est pas considérable. Limiter cet apport d'une façon quelconque affecterait sérieusement l'aptitude des compagnies canadiennes à fonctionner efficacement et à faire concurrence aux entreprises qui ne sont pas ainsi limitées. De plus, cela amènerait les compagnies canadiennes à rechercher un tel apport à l'étranger, ce qui n'est pas du tout souhaitable.

En l'occurrence, nous suggérons que la disposition soit entièrement supprimée du projet de loi.

Si, toutefois, cette disposition ne devait pas être entièrement supprimée, il faudrait à tout le moins supprimer les mots "est susceptible de " du paragraphe 31.75(1). Car laisser ces termes ouvrirait simplement de nouvelles perspectives



conjecturales touchant l'application de la disposition, sans motifs réels et inviterait à tirer des conclusions faciles fondées soit sur l'ignorance des réalités commerciales, soit sur la mythologie actuelle, ou sur les deux à la fois.

Article 34 du projet de loi - paragraphes 39.1 à 39.23,  
Partie V.I de la Loi  
Action collective et action  
indirecte

---

L'existence d'un droit de poursuite civile, en vue d'accorder un recours civil contre toute violation de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions a été reconnue lors de la dernière série d'amendements. Il est actuellement proposé par législature fédérale de modifier la procédure des cours ou tribunaux de juridiction compétente pour prévoir tout un éventail d'actions collectives par lesquelles un plaideur peut assumer et éventuellement s'approprier les droits d'autres personnes, en nombre illimité, qui peuvent être convaincues ou non qu'elles sont victimes d'une certaine violation de cette loi ou d'une ordonnance rendue en vertu de cette loi.

Ce qui précède doit être réalisé en étendant la portée normale des actions collectives et en donnant à la cour ou au tribunal le droit d'accorder la conduite complète de l'action non sollicitée par les autres plaignants au premier plaideur qui désire avancer qu'il pourrait avoir un tel droit de recours. Ce n'est pas un cas où des personnes qui sont d'accord avec ce que

fait le premier plaignant décident de se joindre à lui parce qu'elles estiment avoir le même grief. Il s'agit plutôt d'un cas où le premier plaignant peut décider de les représenter sans risques personnels et profiter de la possibilité de recouvrer des frais possiblement sur une base d'avocat-client. Le droit civil fondamental de contrôler sa propre cause et de choisir son conseiller juridique est substantiellement retiré aux autres plaignants. L'invitation à intenter des actions conjecturales et à abuser de la procédure légale est nettement évidente. L'entreprise commerciale légitime sera inévitablement victime de harcèlements.

De plus, si les droits juridiques actuels de la personne sont jugés inappropriés, la solution normale serait alors de les renforcer et non de les noyer dans une mer de collectivisme comme cette disposition le ferait sûrement. Mais aucune preuve d'impropriété des droits juridiques actuels n'a été apportée et cette partie du projet de loi prévoit prématurément des correctifs qui, selon toute probabilité, seront tout à fait inutiles.

Le paragraphe 39.2 est aussi contestable du fait qu'il ne semble pas prévoir que le plaignant qui perd une action collective soit jamais tenu de rembourser les frais et dépens au défendeur gagnant. Les choses étant ce qu'elles sont, l'action collective est certainement appelée à devenir un véhicule pratique et peu coûteux qui sera utilisé pour harceler les

entreprises commerciales. Il ne peut exister aucune raison valable de donner aux plaignants qui perdent une action un "tour gratuit" uniquement parce qu'ils constituent une collectivité.

Finalement, le raisonnement sur lequel repose le paragraphe 39.14 est loin d'être clair. Cette disposition permet à l'Administrateur d'intenter une action indirecte si la cour ou le tribunal refuse de prononcer une ordonnance permettant de présenter une action collective et tout montant récupéré par l'Administrateur doit être versé au Fonds du revenu consolidé. Ainsi, tous les dommages-intérêts que le défendeur perdant pourrait verser ne seraient pas à l'avantage de ceux qui ont subi une perte ou des dommages. Somme toute, le résultat semble être de greffer des conséquences pénales à ce qui est supposément un recours civil, voilà un résultat curieux pour ne pas dire irrationnel.

En raison de l'analyse qui précède, il est proposé que toute la partie V.I qui traite des actions collectives et des actions indirectes soit supprimée du projet de loi.



Pouvoir d'exonération du gouverneur en conseil

C'est avec beaucoup de réticences que nous présentons notre dernière observation sur le projet de loi C-42. Il ne s'agit pas du genre d'observations que nous présenterions normalement au sujet d'une loi adoptée par le Parlement car nous sommes de ceux qui croient que le rôle du Parlement est de définir avec une précision raisonnable les droits et obligations juridiques et qu'il incombe aux cours et tribunaux de ce pays de décider comment ces droits et obligations juridiques s'appliquent aux personnes et à leurs biens ou activités dans des contextes particuliers.

A moins de révision très élaborée de certaines des dispositions clés du présent projet de loi, et nous avons mentionné à cet égard un certain nombre de cas précis, où à notre avis ce devrait être fait, l'effet pénétrant de ce projet de loi est susceptible d'avoir de graves répercussions économiques à la fois sur les entreprises commerciales et sur les marchés exploités au pays. C'est donc à contre-cœur que nous recommandons qu'un pouvoir ultime d'exonération absolu soit conféré au gouverneur en conseil qui pourra être invoqué soit à la discrétion de ce dernier soit à la demande de toute personne affectée par une mesure prise en vertu de cette loi.

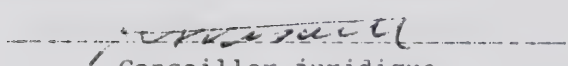
RESUME

En résumé, nous proposons que:

- 1) La clause 5 soit modifiée
  - (a) pour donner à l'Administrateur le droit supplémentaire de comparaître devant les tribunaux provinciaux de réglementation (voir page 5);
  - (b) pour redéfinir les "activités réglementées" d'une façon plus précise et plus significative (voir page 7); et
  - (c) pour apporter des dispositions exonératoires plus claires et un accès direct à la cour pour déterminer toute question relative à l'exonération (voir pages 8 & 9).
- 2) La clause 12 soit modifiée pour investir du droit d'application une cour Supérieure plutôt qu'une commission administrative (voir pages 11 & 12).
- 3) La clause 26, en ce qui a trait aux fusions, soit supprimée ou modifiée de la façon proposée (voir pages 19 & 20).

- 4) La clause 26, en ce qui a trait au prétendu monopole, soit supprimée en raison de redondance ou limitée à traiter de situations de véritable monopole (voir pages 23 & 24).
- 5) La clause 26, en ce qui a trait au "monopole conjoint", soit supprimée ou modifiée de la façon proposée (voir page 26).
- 6) La clause 26, en ce qui a trait au cumul de fonctions, soit supprimée ou modifiée de la façon proposée (voir pages 27 & 28).
- 7) La partie V.I traitant de l'action collective et de l'action indirecte soit supprimée (voir page 30).
- 8) Un pouvoir ultime d'exonération des dispositions de la loi soit conféré au gouverneur en conseil (voir page 31).

Le tout est respectueusement soumis.

  
Conseiller juridique



APPENDICE «FTE-28»

SYNDICAT NATIONAL DES CULTIVATEURS

Mémoire

sur

le bill C-42

Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

soumis au

Comité permanent

des finances, du commerce et des questions économiques

de la

Chambre des communes

Ottawa

Le 9 juin 1977

## Syndicat national des cultivateurs

## Mémoire

## sur le bill C-42

## Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

## soumis au

## Comité permanent

## des finances, du commerce et des questions économiques

## de la

## Chambre des communes

Ottawa

Le 9 juin 1977

1. Le syndicat national des cultivateurs vous remercie de la possibilité qui lui est donnée de comparaître devant votre Comité pour faire connaître son opinion sur le bill C-42.
2. Nous estimons qu'il est ironique que le préambule du bill C-42 fixe comme objectif la réglementation de la concurrence et "la régularité du marché".
3. C'est admettre que le système de marché actuel opérant dans le cadre de la présente structure économique, avec ses grandes sociétés transnationales, a en fait menacé "la liberté et la libre entreprise" et favorisé "les abus du pouvoir économique".
4. Cela indique que les concepts d'un système de libre marché auxquels adhère en principe le présent gouvernement, n'existent pas dans les faits. Si ce système fonctionnait de façon appropriée, l'idée d'une réglementation publique, telle que celle prévue par les pouvoirs qu'on propose d'inclure au bill C-42, serait inutile.
5. Nous soumettons que si l'économie de marché actuelle, en ce qu'elle réglemente la fixation des prix des produits agricoles, s'appliquant de la même façon à tous les autres produits et services, le bill C-42 n'aurait

pas sa raison d'être.

6. C'est pour cela que les principaux aspects gravitent des articles 4.5 et 4.6, proposition de réglementation de la commercialisation des produits agricoles.

7. En vertu de l'article 4.5, "activité réglementée" signifie une activité qui est conforme aux exigences suivantes:

"a) l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes, les catégories de personnes y compris leurs représentants, dont elle peut réglementer l'activité,

b) l'autorité administrative visée au paragraphe a) a expressément voulu réglementer l'activité et l'a fait conformément à la loi fédérale ou provinciale qui l'a expressément habilitée à cette fin, et

c) l'application de la présente loi, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation, d'une loi visée à l'alinéa b)."

8. Selon l'interprétation courante de la question de "l'activité réglementée", décrite dans l'article susmentionné et l'article 4.6, les commissions de commercialisation des produits agricoles, fédérales ou provinciales, dont les membres sont des producteurs élus, ne seraient pas considérées comme réglementées, et ne seraient pas, par conséquent, assujetties à un recours possible à la Loi sur la concurrence.

9. La politique de notre organisation ne s'oppose pas à l'idée de commissions de commercialisation des produits agricoles publiquement nommées. Elle appuie en fait la création de pareils organismes qui, aux fins de la présente loi, seraient considérés comme des organismes réglementés.



10. Nous voulons simplement que les lois sur ces commissions de commercialisation publiquement nommées soient assouplies pour permettre aux producteurs de jouer un rôle de négociateurs avec la commission et une secteur donné, en vue de la conclusion d'une entente aux conditions dudit secteur.

11. Jusqu'à maintenant, ni le présent gouvernement, ni aucun gouvernement provincial, à l'exception de celui de l'Ile-du-Prince Edouard, n'a reconnu de droits de négociation collective aux producteurs de produits alimentaires. En conséquence, les producteurs de matières premières continuent généralement à jouir de droits de second ordre en ce qui concerne la commercialisation et la fixation des prix des produits agricoles.

12. En l'absence de ce droit fondamental, nous recommandons que soient absolument exclus des règlements les produits agricoles actuellement commercialisés par des offices dont les membres sont élus par les producteurs.

13. Bien que le ministre de la Consommation et des Corporations, l'honorable Anthony Abbott, ait, dit-on, affirmé publiquement que le bill C-42 ne visera pas les offices de commercialisation, nous pensons que, si telle est la véritable intention du gouvernement, un alinéa particulier devrait être ajouté à l'article 4.5, qui exclut expressément de la Loi sur la concurrence les offices de commercialisation de produits agricoles dont les membres sont élus par les producteurs.

14. Nous pensons qu'un article spécial se justifie pour la raison que le grand nombre des produits agricoles actuellement commercialisés par des offices dont les membres sont élus par les producteurs n'entrave pas les mécanismes de fixation de prix concurrentiels sur la marché.

15. Dans les cas où des niveaux de prix minimums sont établis par des offices, ces prix sont fixés conformément à des formules d'établissement des coûts de production clairement définies, et étudiées à fond par des organismes de réglementation publics - situation qui se limite presque uniquement aux produits agricoles.

16. Le 25 avril, la Commission de lutte contre l'inflation a diffusé une liste d'offices de commercialisation de produits agricoles dont les prix sont conformes au programme de la Commission en ce qui concerne les offices de commercialisation.

17. Les offices de commercialisation visés par l'accord de la C.L.I. sont des offices de commercialisation du lait industriel et des œufs, au niveau fédéral, et du lait liquide, des dindes et du poulet à griller, au niveau provincial.

18. En faisant cette annonce, la C.L.I. a signalé que le ministre fédéral des Finances lui avait demandé d'établir une interprétation des indicateurs anti-inflation, tels applicables aux offices de commercialisation. Cette demande, a expliqué la C.L.I., suivait un accord des ministres des Finances fédéral et provinciaux voulant qu'une liste choisie d'offices de commercialisation établisse des prix conformément au programme de lutte contre l'inflation.

19. Nous vous le signalons, car lorsqu'on a annoncé les idées de la C.L.I., on a très clairement indiqué que les prix à la production devaient être exclus des indicateurs de la C.L.I.

20. L'engagement verbal pris à cette époque par les décideurs n'a pas été respecté. Pour cette raison, le bill C-42 doit être modifié

de façon à ce qu'il ne soit pas douteux que les prix à la production de produits commercialisés par des offices sont effectivement exclus de l'application de la loi.

21. Nous vous demandons d'examiner un point particulièrement litigieux se rapportant aux prix des produits agricoles, soit la discrimination qui existe à cet égard entre les producteurs et qui peut être exercée lorsque des conserveries achètent des produits agricoles de qualité semblable non réglementés.

22. Dans ce contexte, les producteurs se font concurrence pour une partie du marché existant. Ils n'ont donc pas de véritables pouvoirs de négociation des prix.

23. Nous citons en exemple les producteurs de bœuf que nous savons être victimes de cette forme de discrimination.

24. Dans son rapport de juin 1976, la Manitoba Livestock and Meat Commission a signalé que dans le cas de bétail vendu sur rail, lorsqu'on a pu en déterminer exactement le classement et le rendement:

"Les différences de prix entre les producteurs étaient le fruit d'une discrimination. Des producteurs ont obtenu des prix sensiblement plus élevés que d'autres parce que des entreprises de salaisons étaient disposées à leur accorder un traitement préférentiel. Ces producteurs pourraient alléguer qu'ils ont su négocier leurs prix mieux que d'autres, mais tel n'est pas le cas".

25. La Commission prétend que certains conditionneurs auraient payé à certain producteurs des prix très "supérieurs à la moyenne", simplement en faisant en sorte que d'autres producteurs reçoivent des prix "inférieurs à la moyenne", pratique que l'étude de la répartition des prix a mise en lumière.



26. Le paragraphe 34 (1) du bill C-42 traite des prix de vente discriminatoires d'une façon qui, selon nous, n'embrasse pas du tout ce genre de situations. Or, nous croyons qu'il y aurait lieu d'y épuiser le sujet.

27. L'article en question parle des prix de vente discriminatoires lors d'une vente ou d'une offre de vente d'articles. Cela ne s'applique pas aux pratiques discriminatoires auxquelles a recours un acheteur se trouvant dans une situation de monopole qui verse, de façon arbitraire, un prix d'achat plus élevé à un acheteur, aux dépens d'un autre. Ce genre de distinction nuit aux capacités de production du concurrent et constitue un "abus évident du pouvoir économique" dont fait état le préambule de la loi.

28. Ce paragraphe 34 (2) traite de la distinction lorsqu'il s'agit d'un escompte, un rabais, une remise, une concession de prix ou autres avantages au-delà et en sus de tout escompte, rabais, remise, concession de prix ou autres avantages consentis, à la même époque.

29. Nous prétendons, encore une fois, que la distinction lors de l'achat de produits de ferme de qualité semblable offert en vente, lorsqu'un acheteur unique a le pouvoir de fixer les prix, constitue une violation grave de la teneur de la loi envisagée.

30. Nous recommandons que le bill C-42 soit amendé de façon à éliminer la possibilité de fixer des prix de façon discriminatoire à l'endroit des producteurs de produits de qualité semblable, non réglementés.

31. Nous partageons également la préoccupation d'autres témoins entendus devant le Comité, lesquels affirmaient qu'il se pouvait que le bill C-42 puisse outrepasser les limites établies par la constitution.

32. Nous recommandons que la Cour suprême du Canada se prononce sur ce bill avant son adoption finale, afin d'éliminer toute ambiguïté quant à son efficacité, plutôt que de soumettre cette loi, dans un avenir plus ou

moins rapproché, à un tribunal, en devant assumer tous les frais et les problèmes que ce genre de "procès-titres" peut engendrer.

33. Nous recommandons à votre Comité de prendre les dispositions nécessaires pour terminer le rapport final de la Commission royale d'enquête sur les coalitions.

34. A la suite de la démission de Robert Bryce, président de cette Commission, nous croyons que le Comité devrait s'engager à rendre publiques les conclusions du rapport et faire en sorte qu'on tienne compte des recommandations se rapportant au bill C-42.

35. En résumé, nous recommandons:

(1) Que les amendements pertinents soient faits aux paragraphes 4.5 et 4.6 et aux articles se rapportant à l'exclusion des dispositions du bill C-42 des produits de ferme fabriqué par les producteurs faisant partie des offices de commercialisation.

(2) Que le bill C-42 soit amendé pour éliminer la possibilité de fixer des prix de vente discriminatoires de la part d'acheteurs qui profitent de leur situation de monopoles lors de l'achat des produits de ferme de qualité semblable, non réglementés.

(3) Que le bill C-42 soit soumis à la Cour suprême du Canada pour qu'elle se prononce sur sa constitutionnalité, avant son adoption finale par la Chambre des communes.

(4) Que des mesures soient prises par ce Comité pour que l'on termine le rapport de la Commission royale d'enquête sur les coalitions, afin de tenir compte des conclusions pouvant s'appliquer au bill C-42, avant son adoption.

Toutes ces recommandations vous sont respectueusement soumises par le

## APPENDICE «FTE-29»

SOUSSION DU CONSEIL HORTICOLE DU CANADA  
AU COMITE SPECIAL DE FINANCE, COMMERCE  
ET D'AFFAIRES ECONOMIQUES  
RENOI PROJECT DE LOI C-42

---

M. le Président, membres du Comité Special de Finance, Commerce et d'Affaires Economiques, on vous remercie pour l'occasion d'aparître devant vous aujourd'hui.

Notre présentation aux membres du Comité de Finance, Commerce et d'Affaires Economiques ne touchera pas sur les aspects légaux qui concernent les Offices et Commissions affectées par la législation proposée. Nous croyons que nous devons clarifier les autres sujets relatifs a la commercialisation méthodique. Inutile a dire, nous appuyons la position de la Fédération de l'Agriculture Canadienne, dans leur présentation au Comité. Le Conseil, étant membre de la Fédération de l'Agriculture Canadienne, soutiens leurs positions en ce qui concerne le projet de loi C-42.

Jusqu'à 1934, lorsque la "Loi Fédérale sur la Commercialisation des Produits Naturelles " fut passer, les producteurs agricoles essayerent en vain de mettre en vente leurs produits. Les organisations volontaires pour la commercialisation, comprenant les cooperatives, n'étaient que partialement effectives, mais leur exécution, particulièrement pendant les occasions de surplus, n'était pas satisfaisante. Les producteurs, pendant cette durée, étaient secondaires au systeme de distribution qui a pour membre en grosse partie d'exploiteurs et de profitteurs. Sous un tel systeme de marché, les profits étaient désastreux et en fin responsable pour les demonstrations des cultivateurs comme exemple: la vallée Okanagan, ou, les transports de fruit par fer furent arrêtés avec la condition qu'ils recoivent un sous par livre.

C'est contre ce fond, que la "Législation sur la Commercialisation" fut approuvé par le gouvernement fédérale en 1934, soutenu par tout les parties politiques. A noter, la législation sur la commercialisation sois fédérale ou provinciale, n'est pas mandatives et leurs est disponibles seulement qu'apres approbation par les gouvernements qui en ont rapports. Aussi, aucune application pour execution de plan n'est pas approuver automatiquement. Souvent, avant que les criteres soit satisfaites, des remises de quelques mois et memes d'années, sont requises. Pour approbation, on demande qui leurs plans soit bien developés et qu'ils démontrent une faculté administrative. Les Offices, nommé par le gouvernement au niveau provincial et fédéral, examinent et rendent leurs avis au Ministere de l'Agriculture, sous qui le plan fonctionne. Cette protection de l'interet publique est raisonnable et a reçu le consentment des producteurs.

Depuis l'arrivée de la législation sur la Commercialisation près de cent Offices ont été approuver. Comme temoignage de leur reconnaissance, de milliers de producteurs, que vendent leurs produits avec l'aide des Offices, ont placer des millions de dollars dans leur unités de production. Si aucune nouvelle législation est approuvée, qui changerait serieusement la code de route du marché, les producteurs



disputeraient que le groupe responsable avait agi en perfidies.

La production des récoltes horticoles consiste de 35% a 50% de labeur. (Ceci depend sur les récoltes cultivées) Les producteurs horticoles pour la plus part, fonctionnent avec l'aide de leur famille. La famille, en ce cas, est la grande partie de l'armée agricole nécessaire. Le projet de loi C-42 prémunit pour l'exonération des syndicats ouvriers des stipulations de Loi. Nous croyons que l'organisation des producteurs agricoles et horticoles devrait, pour ces memes raisons, être exempter de Loi.

Une autre raison que l'agriculture réclame une grande autorité est le risque d'entreprise. Les récoltes horticoles sont espectral-ement susceptible aux caprices des conditions atmospheriques, qui en retour, exercent influence sur les prix reçus par le producteur. En 1976, on estime que le revenu de la ferme a été réduit par pres de 21% en comparaison avec 1975, et 1977 baissera d'avantage, pres de 20%. Quel autre tranche de notre population Canadienne parven-drait a survivre sous tels circomstances et de plus, qui autre pourrait, tolérer un tel rapetissement de leurs revenus?

Le grand degré de produits horticoles périssables rend le control de la vente de leurs produits essentiels. Afin de potentielresister les pressions des acheteurs, qui connaissent très bien l'état critique que le producteur doit envisager lorsque sa récolte atteint l'age de maturité, il doit avoir pieds a sol pour marchander. Les Offices compromis dans le marché de tels produits périssables doit avoir un grand degré de souplesse et d'autorité afin de décharger efficacement leurs responsabilitées. Aucun réglemant inutile et injustifié et, aucun fonctionnaire qui intervient ou ralentit le marché des evenements, peut causer désastre pour le producteur, causer grande perte de produits et, ajouter aux coûts du consommateur,. On prédit avec le project de Loi C-42, le potentiel existe pour un tel désastre.

Pour plus de cinquante-cinq ans, ce conseil a eu le privilège de travailler avec le gouvernement, aux niveaux provincial et fédéral, a déverser la responsabilité comme porte-parole par l'Industrie Horticole au Canada.

Pendant ces années, un sentiment de confiance reciproque et de respect a enraciné ce rapport. Notre experience de travail en groupe, avec les représentants élus et les chefs departmentaux a servit de grand bienfaits pour tous impliquer.

Dans les années recentes, cependant, quelques fonctionnaires de cer-taines nouvelles agences du gouvernement, ont tenter d'encourager et même de provoquer de roles adversaires entre l'industrie, y compris l'Agriculture, et le public. Dans plusieurs cas, ils prétendent de reflaichir les sentiments du consommateurs, quand, en réalité, ces vues sont les leurs.

Ces fonctionnaires publics sont, en générale, responsable d'avoir imaginer ces législations étranges et ces règlements que l'industrie a du combattre, non seulement a son intérêt, mais au nom du consommateur. Si plusieurs règlements, tout justement proposés, avaient tombés sous le coup de la Loi, le publique n'aurait rien reçu, qu'une facture. On encourage que chaque département sois requis d'insister qu'un critere coût/profit soit appliquer a toute législation et règlement avant qu'aucune approbation soit donnée. C'est esperer, M. le Président, que le travail de ce comité comprenne une revision critique du besoin de ces mesures.

Pour ces quelques officiels qui doutent l'efficacité des Offices organisées pour marchander les produits agricoles, quelques statistiques a propos, sont disponibles. De 1951 a 1971, le nombre de fermes au Canada a baisser de 623,091 a 366,128 avec une diminution d'avantage a 338,578 par 1976. Pendant cette période, les cultivateurs ont augmenter leur capacité d'approvisionner les membres de la société, au point que le coût de nourrir relatif au revenu disponible au Canada est le deuxième plus bas au monde.

Durant la période 1951 à 1971, le nombre d'employés fédéraux a croît des 129,749 a 401,471, ainsi qu'une augmentation d'avantage en 1976; 485,703. (non inclus, les 80,461 personnels en uniformes présents cette année). Malheureusement, le niveau de service pourvut par le gouvernement n'a pu marcher de paire avec le modèle d'accroissement. Les services de poste et de chemin de fer sont d'exemples classique de la diminution de valeur du service en général.

Pour la plus part, les départements du gouvernement sont des entités générateurs de frais, subventionner des impôts du publique. L'élément des frais ne consiste pas de salaires, loyers et d'outillages seuls, mais d'une très grande moyenne de frais imposer sur l'industrie par des règlements et des législations inutiles. L'industrie, comme l'Agriculture, produit le revenu requis pour garder l'économie en marche, si inclus les départements du gouvernement.

Comme l'organisation qui représente les producteurs principaux, on prend exception aux assauts envers notre système de marché, un régime qui a développer après plusieurs années de combat acharné et de sacrifice de la part des cultivateurs passés et présents.

Pendant les années, le besoin d'Offices de Commercialisation a augmenté plutôt que diminué. La concentration de pouvoir au niveau de vente au détail grandit. Plus important, aux producteurs, cependant, est le besoin de réglementer la vente des produits et de maitriser les frais de produire ces moissons.

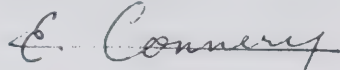
Enfin, une raison valable de restreindre les maitrises exercer par l'Office de Commercialisation est un cas éprouvé d'abus. Récemment, un rapport par la Commission De Lutte Contre L'Inflation, indique que les

Offices étudiés, agissent entre les guides de Commission De Lutte Contre L'Inflation. Espérons, que ces personnes qui semble avoir une vendetta envers l'Office de Commercialisation, viendront à réaliser le rôle important que les Offices exécutent en marchandant les produits agricoles. C'est espéré, aussi, que ces même personnes seront convaincu que les producteurs ne sont pas la cause d'inflation, mais plutôt sont victimes de conditions envers qui ils ont aucune autorité.

On oublie que les producteurs sont aussi consommateurs des mêmes produits et services offert au publique en général. C'est aussi un fait que les consommateurs au Canada, pour plusieurs années, ont profit des bas coûts, souvent a la dépense du producteur. Dès le commencement, l'industrie agricole a du se soucier des besoins des consommateurs, pour survivre. Les producteurs ne sont pas probable d'oublier les leçons appris a la duresse, et devinir ogre pendant la nuit. Ils connaissent de première main le sentiment d'être pris comme victime.

On espère que nos sentiments, exprimés aujourd'hui, concernant la Policie De Competition proposé par le gouvernement et l'implication sur les Offices De Commercialisation, a prévues nos managements enoncer par nos membres. On fait confiance que vous donnerez à cette présentation votre consideration favorable.

Votre dévoué,



E. Connery, Président  
Conseil D'Horticulture Du Canada



## APPENDICE «FTE-30»

"Nous ne saurions appuyer une loi qui tend  
à ramener tout un secteur fondamental de  
la société canadienne, le COMMERCE, à une  
question de dollars et de cents."

LE RÔLE DE LA CONCURRENCE ÉCONOMIQUE  
dans  
LA SOCIÉTÉ CANADIENNE

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES  
CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

Le 9 JUIN 1977

CHRISTIAN FARMERS FEDERATION OF ONTARIO  
C.P. 70, DRAYTON (ONTARIO) NOG 1P0

Messieurs les députés.

La Christian Farmers Federation of Ontario est heureuse d'avoir l'occasion de formuler ses commentaires sur le bill C-42, la loi sur la concurrence.

#### INTRODUCTION

La Christian Farmers Federation of Ontario est un organisme s'intéressant à l'agriculture en général et implanté partout en Ontario. Nous avons 15 organisations locales réparties partout dans la province, de Thunderbay à la péninsule du Niagara, et du comté de Dundas à celui d'Essex. Nous avons également des membres dans bien d'autres régions de l'Ontario. Notre fédération soeur, la Christian Farmers Federation of Western Canada, est très prospère en Alberta.

Notre organisme est général, étant donné que nos membres représentent presque toutes les branches de la production agricole. Plus de la moitié d'entre eux produisent des biens agricoles destinés à une structure de commercialisation réglementée, plutôt qu'à une structure de commercialisation concurrentielle, à savoir le poulet, les oeufs et le lait.

Notre organisme est formé d'agriculteurs, de familles agricoles.

Nous constituons une fédération, puisque nos organismes locaux affiliés constituent des groupes indépendants. Nous nous sommes groupés parce que nous croyons qu'il sera plus efficace d'assumer collectivement nos responsabilités dans le secteur de l'agriculture.

Mais le plus important, c'est que nous constituons un organisme de Chrétiens. Voilà ce qui nous unit vraiment. Nous nous

sommes groupés, non pas parce que nous partageons certains problèmes économiques et sociaux à l'intérieur du Canada, mais parce que nos membres sont voués à la renaissance du pouvoir de Jésus-Christ dans le secteur agricole au Canada. Notre expérience nous a enseigné que travailler ensemble au sein de cette fédération nous aide à promouvoir davantage le contenu chrétien des notions de justice, d'économie et de compassion qui font aujourd'hui partie des problèmes auxquels fait face le milieu agricole.

#### NOTRE BUT

Notre but, en comparaissant devant vous, est de vous faire part de nos réflexions, en tant qu'agriculteurs chrétiens, sur le rôle que la concurrence économique devrait jouer dans la société canadienne. Nous n'avons pas l'intention de formuler des commentaires sur les mécanismes précis que le bill C-42, la loi sur la concurrence, créerait s'il était adopté. Ce qui nous intéresse, c'est le principe sur lequel se fonde ce projet de loi. Peut-être la meilleure façon de décrire ce qui nous intéresse revient-elle à dire que nous nous inquiétons du principe socio-économique dont s'inspire le projet de loi.

#### CE QUI NOUS INTERESSE

C'est pourquoi nous nous sommes intéressés surtout au préambule du projet de loi plutôt qu'à ses particularités techniques qu'il contient. Le préambule du projet de loi constitue l'exposé d'une philosophie socio-économique que les membres de la Christian Farmers Federation of Ontario ne partagent pas.



PRÉPARATION DE CES COMMENTAIRES

Les commentaires que nous formulons dans le présent mémoire résultent de deux choses:

1. L'importante discussion qui s'est poursuivie dans tous les organismes membres de notre fédération, au cours des cinq dernières années, nous a amenés à appuyer, dans le rapport que nous avons présenté le 15 novembre 1976 au National Farm Products Marketing Council, l'établissement d'un programme national de commercialisation du poulet, étant donné que "tous ceux qui oeuvrent dans l'industrie du poulet, depuis le producteur jusqu'au consommateur, sont en droit de s'attendre à obtenir plus de justice, grâce à une production planifiée par les producteurs".
2. Les membres de la CFF ont, au cours des deux derniers mois, étudié sérieusement ces questions après avoir pris connaissance de la philosophie socio-économique fondamentale dont s'inspire ce projet de loi.

Nos remarques doivent être interprétées comme une réaction au contenu du préambule du projet de loi.

## LES POINTS QUI NOUS PRÉOCCUPENT

1. Dans le premier paragraphe du préambule, la formule "l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources de la société" nous semble très inquiétante. Que signifie le mot "efficace"? D'après les motifs indiqués dans le document intitulé "Propositions pour une nouvelle politique de concurrence pour le Canada - Deuxième étape"<sup>2</sup> il nous semble évident que l'"efficacité" est définie en termes purement monétaire et économique.

Nous rejettons cette analyse monétaire de l'efficacité. Il est plus important d'affecter et d'utiliser les ressources de la société, notamment les ressources humaines, en se fondant sur la justice, la bonne gestion et l'offre d'emplois valables. Chacune de ces notions dépasse les considérations d'ordre monétaire. Si tel n'est pas le cas, elles y perdront l'essentiel de leur portée.

La Christian Farmers Federation of Ontario ne peut apporter son soutien à une loi qui réduit la plus importante partie de la société canadienne - celle qui vit du commerce - à des considérations d'ordre monétaire. La justice et la bonne gestion et les rapports valables constituent des objectifs beaucoup plus importants que l'efficacité.

Nous approuvons le Conseil économique du Canada lorsqu'il affirme que la concurrence est un moyen et non une fin en soi.<sup>3</sup> Mais nous nous inscrivons en faux contre ses propos lorsqu'il poursuit en affirmant que l'efficacité devrait être l'objectif principal.<sup>4</sup>

---

1. Ministère de la Consommation et des Corporations, Propositions pour une nouvelle politique de concurrence pour le Canada - Deuxième étape, 1977 page 135. On trouvera ci-joint le préambule à l'appendice I.

Les objectifs de la politique économique doivent être la justice, la bonne gestion et un niveau de vie satisfaisant. L'efficacité doit également être considérée comme un moyen et non comme une fin en soi.

Nous ne pouvons approuver les motifs invoqués dans le premier paragraphe du préambule étant donné que nous refusons de considérer l'efficacité comme l'objectif principal de la politique économique canadienne.

2. Les deuxième et troisième paragraphes<sup>5</sup> du préambule se fondent sur le premier. Étant donné que nous refusons les motifs invoqués au premier paragraphe, les deux paragraphes suivants sont sans fondement.

Ceci signifie que nous rejettons le point de vue du deuxième paragraphe, selon lequel les économies d'échelle doivent avoir un droit de priorité sur le besoin de maintenir la concurrence.

Notre opinion selon laquelle la justice, la bonne gestion et un niveau de vie satisfaisant sont les critères les plus essentiels dans les affaires publiques canadiennes nous dispense d'insister sur l'efficacité par rapport à la concurrence.

Nous ne sous-estimons pas le rôle de la concurrence dans l'économie canadienne. Étant donné que la justice, la bonne gestion et un niveau de vie satisfaisant sont les mieux servis par la concurrence, aucune économie d'échelle ou économie de ressources ne pourra nous convaincre de l'intérêt de réduire la concurrence. Notre société a déjà suffisamment nui à la concurrence au nom de l'efficacité.

---

2. Ibid., pp. 1 - 16

3. Ibid., p. 14

4. Ibid., p. 15

5. Voir l'appendice 1



Et, dans de nombreux cas, cette efficacité a entraîné une plus grande injustice, une mauvaise qualité de la gestion et de la vie.

Depuis plusieurs années, la C.F.F. s'est prononcée en faveur d'une concurrence plus équitable en ce qui concerne un bon nombre de denrées agricoles. Dans nos déclarations concernant l'intégration verticale, nous avons montré comment l'utilisation de cette intégration aurait pu améliorer le rendement; mais elle a manifestement entraîné une concurrence injuste pour les familles d'agriculteurs.- Elle a provoqué un déclin dans la qualité de la gestion des ressources, et la qualité de la vie pour les travailleurs de ces entreprises agricoles est beaucoup moins satisfaisante.

Nous ne pouvons pas retenir l'efficacité comme étant le principal critère de la politique économique au Canada.

3. Comme nous l'avons indiqué, le troisième paragraphe du préambule est sans fondement si on refuse les motifs invoqués au premier paragraphe. Ainsi, le troisième paragraphe prétend que l'économie canadienne fonctionnera plus efficacement si on encourage la concurrence. En tant qu'agriculteurs, nous ne partageons pas cette opinion. Nous pouvons partager l'espoir qu'il puisse en être ainsi, mais nous savons que l'économie n'en sera pas nécessairement renforcée.

La concurrence se présente sous plusieurs formes. Assez souvent, elle peut s'avérer très injuste. Il arrive même qu'elle nuise à tout un secteur industriel et aux travailleurs de ce secteur. Le rôle de la concurrence devrait être apprécié en fonction de ses résultats.

Nous approuvons le renforcement de la concurrence en tant que moyen d'améliorer l'économie canadienne lorsque les améliorations revêtent la forme d'une plus grande justice, d'une meilleure qualité de la

gestion et d'un niveau de vie plus valable. Mais nous approuvons également tout autre outil qui permettrait d'atteindre ces objectifs.

Notre expérience nous permet de dire qu'il existe d'autres moyens que la concurrence pour améliorer l'économie canadienne. Nous voulons parler de la planification de la production par le producteur lui-même. La création et le fonctionnement d'offices de commercialisation administrés par les producteurs agricoles, tant au niveau provincial que fédéral, ont sensiblement amélioré l'économie agricole au niveau des revenus, et de l'amélioration de la gestion des ressources en diminuant la surproduction inutile et en assurant un niveau de vie plus stable aux familles d'agriculteurs.

Nous estimons qu'on devrait avoir de plus en plus recours à des moyens de ce genre pour améliorer notre économie agricole. Par exemple, nous croyons que les offices de commercialisation des producteurs doivent jouer un rôle essentiel pour réduire les problèmes inter-provinciaux dans l'industrie agricole. Un renforcement de la concurrence aurait un effet exactement contraire. En second lieu, ces offices de commercialisation devraient recevoir pour mandat de remédier aux inconvénients qui se manifestent actuellement sur le marché agricole et qui résultent du contrôle de l'intégration verticale.

Notre expérience concernant l'utilisation de la réglementation pour améliorer l'économie nous porte à croire que la réglementation constitue une solution intéressante pour améliorer non seulement l'économie agricole, mais également l'ensemble de l'économie canadienne, pourvu que cette réglementation améliore la justice, la gestion et le niveau de vie.

CONCLUSION

Le point de vue que nous avons exposé témoigne de notre opposition fondamentale au bill C-42 sur la concurrence. Nous pensons qu'il existe bien autres moyens d'améliorer le commerce au Canada. La réglementation et la concurrence sont deux de ces moyens. Ils devraient être utilisés en fonction des critères essentiels de l'amélioration de l'économie, à savoir la justice, la bonne gestion et l'amélioration du niveau de vie.

Le bill C-42 considère la concurrence comme étant le seul moyen efficace d'améliorer l'économie canadienne et définit ensuite l'amélioration en termes purement économiques, c'est-à-dire en la liant à l'efficacité.

Les membres de la Christian Farmers Federation of Ontario invitent les membres de ce comité et tous les membres de la Chambre des Communes du Canada à rejeter les principaux objectifs socio-économiques de cette Loi.

Respectueusement soumis.

Le Président de la Fédération

John Janssens

Le Directeur Exécutif de la Fédération

Elbert van Donkersgoed

Christian Farmers of Ontario

Case postale 70

Drayton (Ontario)

NDG 1P0



## APPENDICE I

"Loi portant réglementation générale du commerce en encourageant la concurrence et la régularité du marché, et créant la Commission de la concurrence et la fonction de l'Administrateur de la politique de la concurrence.

CONSIDÉRANT QUE l'un des objectifs essentiels des pouvoirs publics du Canada est de promouvoir l'intérêt national et celui des citoyens par l'instauration de conditions économiques qui favorisent l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources de la société, stimulent l'innovation dans le domaine de la technologie et de l'organisation, assurent le développement des marchés tant intérieur qu'extérieur et favorisent la répartition équitable des fruits de cette politique entre toutes les couches de la population;

CONSIDÉRANT QUE, pour parvenir à ces fins, il est indispensable de créer les conditions d'une économie canadienne flexible et dynamique qui facilite la mobilité des compétences et des ressources en fonction des incitations émanant du marché, réduit ou élimine les entraves à cette mobilité, sauf lorsqu'elles peuvent entraîner des économies d'échelle ou permettent de réaliser d'autres économies de ressources, et protège la liberté et la libre entreprise en décourageant la concentration inutile et les abus du

pouvoir économique et en rendant moins nécessaire une réglementation détaillée des activités économiques;

ET CONSIDÉRANT QUE, pour assurer le bon fonctionnement d'une telle économie de marché, les pouvoirs publics doivent reconnaître et encourager le rôle de la concurrence en adoptant des lois générales applicables à tout le pays d'une manière cohérente et uniforme;

## WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.

*From the International Air Transport Association:*

Mr. J. G. Thomka-Gazdik, Q.C., General Counsel.

*From Canadian Pacific:*

Mr. I. D. Sinclair, Chairman;

Mr. D. S. Maxwell, Vice-President, Law and General Counsel;

Mr. N. A. Chalmers, Regional Counsel, Toronto.

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research;

Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

At 3:30 p.m.

*From the National Farmers Union:*

Mr. Roy Atkinson, President.

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister Competition Policy and Director of Investigation and Research;

Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

At 8:00 p.m.

*From the Canadian Horticultural Council:*

Mr. E. Connery, President;

Mr. N. C. Taylor, Immediate Past-President, Kelowna, British Columbia;

Mr. R. C. Moyer, Past-President, Grimsby, Ontario.

*From the Christian Farmers Federation of Ontario:*

Mr. Elbert van Donkergoed, Executive Director;

Mr. John Janssens, President.

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research;

Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

À 9 h 30

*De l'Association du transport aérien international:*

M. J. G. Thomka-Gazdik, c.r. conseiller général.

*Du Canadien Pacifique:*

M. I. D. Sinclair, président;

M. D. S. Maxwell, vice-président;

M. N. A. Chalmers, conseiller régional, Toronto.

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches;

M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

À 15 h 30

*Du Syndicat national des cultivateurs:*

M. Roy Atkinson, président.

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches;

M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

À 20 heures

*Du Conseil horticole du Canada:*

M. E. Connery, président;

M. N. C. Taylor, président sortant, Kelowna, Colombie-Britannique;

M. R. C. Moyer, ancien président, Grimsby, Ontario.

*Du Christian Farmers Federation of Ontario:*

M. Elbert van Donkergoed, directeur exécutif;

M. John Janssens, président.

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Robert J. Bertrand sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches;

M. Dennis De Melto, directeur, Direction de la fabrication.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 55

Friday June 10, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 55

Le vendredi 10 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

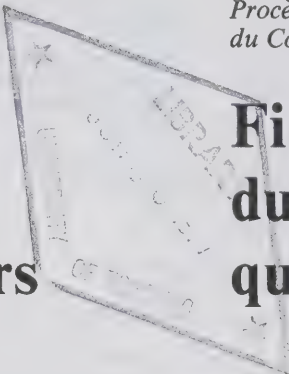
Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finance, Trade and Economic Affairs

## Finances, du commerce et des questions économiques



### RESPECTING:

Bill C-48, An Act to amend the Farm Improvement Loans Act, the Small Businesses Loans Act and the Fisheries Improvement Loans Act

### CONCERNANT:

Bill C-48, Loi modifiant la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, la Loi sur les prêts aux petites entreprises et la Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche

### INCLUDING:

The Eighth Report to the House

### Y COMPRIS:

Le huitième rapport à la Chambre

### APPEARING:

The Honourable Len Marchand,  
Minister of State  
(Small Businesses)

### COMPARAÎT:

L'honorable Len Marchand,  
Ministre d'État  
(petites entreprises)

Second Session of the  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Mr. Norman Cafik  
*Vice-Chairman:* Mr. Herb Breau

Messrs.

Clarke ( <i>Vancouver Quadra</i> )	Douglas ( <i>Bruce-Grey</i> )
Clermont	Elzinga
Darling	Gray
Demers	Huntington

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* M. Norman Cafik  
*Vice-président:* M. Herb Breau

Messieurs

Jelinek	Philbrook
Kaplan	Robinson
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Rodriguez
Leblanc ( <i>Laurier</i> )	Stevens
Lefebvre	Towers—(20)

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Friday, June 10, 1977:

Mr. Elzinga replaced Mr. McCain;  
Mr. Darling replaced Mr. Ritchie;  
Mr. Towers replaced Mr. Balfour;  
Mr. Jelinek replaced Mr. Lambert (*Edmonton West*);  
Mr. Robinson replaced Mr. Baker (*Gander-Twillingate*);  
Mr. Leblanc (*Laurier*) replaced Mr. Lajoie;  
Mr. Lefebvre replaced Mr. Young;  
Mr. Douglas (*Bruce-Grey*) replaced Mr. Collenette.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le vendredi 10 juin 1977:

M. Elzinga remplace M. McCain;  
M. Darling remplace M. Ritchie;  
M. Towers remplace M. Balfour;  
M. Jelinek remplace M. Lambert (*Edmonton-Ouest*);  
M. Robinson remplace M. Baker (*Gander-Twillingate*);  
M. Leblanc (*Laurier*) remplace M. Lajoie;  
M. Lefebvre remplace M. Young;  
M. Douglas (*Bruce-Grey*) remplace M. Collenette.

**REPORT TO THE HOUSE**

Friday, June 10, 1977

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

In accordance with its Order of Reference of Friday, May 6, 1977, your Committee has considered Bill C-48, An Act to amend the Farm Improvement Loans Act, the Small Businesses Loans Act and the Fisheries Improvement Loans Act, and has agreed to report it without amendment.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 48 and 55*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président*

**NORMAN CAFIK**

*Chairman*

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le vendredi 10 juin 1977

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Conformément à son Ordre de renvoi du vendredi, 6 mai 1977, votre Comité a étudié le Bill C-48, Loi modifiant la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, la Loi sur les prêts aux petites entreprises et la Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche, et a convenu d'en faire rapport sans modification.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicules n<sup>os</sup> 48 et 55*) est déposé.

Respectueusement soumis,



## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, JUNE 10, 1977  
(65)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:36 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Breau, Cafik, Clermont, Darling, Douglas (*Bruce-Grey*), Gray, Jelinek, Kaplan, Leblanc (*Laurier*), Lefebvre, Philbrook, Robinson, Stevens and Towers.

*Other Member present:* Mr. Maine.

*Appearing:* The Honourable Len Marchand, Minister of State (Small Businesses).

The Committee resumed consideration of Bill C-48, An Act to amend the Farm Improvement Loans Act, the Small Businesses Loans Act and the Fisheries Improvement Loans Act.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The Minister answered questions.

Clause 1 carried.

Clauses 2 and 3 carried.

On Clause 4,

Mr. Jelinek proposed to move:—

That Bill C-48 be amended in Clause 4 by striking out lines 23 to 33 inclusive at page 2 thereof and substituting the following therefor:

““small business enterprise” means a business enterprise

(a) the estimated gross revenue of which as stated in an application for a business improvement loan did not, for the fiscal period of the business enterprise in which the application was made, or, in the case of a business enterprise about to be carried on, will not for its first fiscal period that is of not less than fifty-two weeks duration exceed \$1,500,000; and

(b) the business is not part of an association comprised of itself and one or more other businesses in the said fiscal period in which the estimated gross revenue of the association of businesses exceeds \$1,500,000.”

and that Clause 4 be further amended by adding thereto:

“4.1 The said Act is amended in section 2 thereof, by adding thereto:

““association” means an arrangement of businesses whereby the separate existence of those businesses is not solely for the purpose of carrying out the business of those businesses in the most effective manner and one of the main reasons for such separate existence is to reduce the estimated gross revenue, within the meaning of this Act.””

## PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 10 JUIN 1977  
(65)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 9 h 36 sous la présidence de M. Cafik (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Breau, Cafik, Clermont, Darling, Douglas (*Bruce-Grey*), Gray, Jelinek, Kaplan, Leblanc (*Laurier*), Lefebvre, Philbrook, Robinson, Stevens et Towers.

*Autre député présent:* M. Maine.

*Comparait:* L'honorable Len Marchand, ministre d'État (petites entreprises).

Le Comité reprend l'étude du Bill C-48, Loi modifiant la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, la Loi sur les prêts aux petites entreprises et la Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche.

Le comité poursuit l'étude de l'article 1.

Le ministre répond aux questions.

L'article 1 est adopté.

Les articles 2 et 3 sont adoptés.

Article 4.

M. Jelinek propose:—

Que le Bill C-48 soit modifié, à l'article 4, en remplaçant les lignes 24 à 37 par ce qui suit:

««petite entreprise commerciale» désigne une entreprise commerciale

a) dont le revenu brut estimatif, selon la déclaration faite dans la demande d'un prêt destiné à l'amélioration d'entreprises, ne dépasse pas \$1,500,000 pour l'exercice financier de cette entreprise commerciale au cours duquel est présentée cette demande ou, dans le cas d'une entreprise commerciale qui est sur le point d'être exploitée, ne dépassera pas \$1,500,000 pour son premier exercice financier d'au moins cinquante-deux semaines; et

b) l'entreprise ne fait pas partie d'une association comprenant elle-même et une ou plusieurs autres entreprises dans ledit exercice financier au cours duquel le revenu brut estimatif de l'association des entreprises dépassent \$1,500,000.»

Et que l'article 4 soit de nouveau modifié en ajoutant:

«4.1 Ladite loi est modifiée, à l'article 2, par l'addition de ce qui suit:

«Association» désigne une disposition d'entreprises selon laquelle l'existence particulière de ces entreprises n'a pas pour seul objectif de voir à l'administration de ces entreprises de la façon la plus efficace et une des raisons principales de cette existence particulière est de réduire le revenu brut estimatif dans le cadre de la définition de la présente loi.»

The Chairman ruled the amendment out of order as infringing the financial initiative of the Crown by affecting the objects and purposes expressed in the Royal Recommendation in accordance with citation 246(3) Beauchesne's Fourth Edition.

Clause 4 carried.

Clauses 5 to 9 inclusive carried.

The Title carried.

The Bill carried.

*Ordered*,—That the Chairman report Bill C-48, without amendment, to the House.

At 10:55 o'clock a.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. Monday, June 13, 1977.

Le président déclare l'amendement irrecevable parce qu'il enfreint l'initiative financière de la Couronne en modifiant les objectifs exprimés dans la Recommandation royale conformément au paragraphe 3 du Commentaire 246 de la Quatrième édition de Beauchesne.

L'article 4 est adopté.

Les articles 5 à 9 inclusivement sont adoptés.

Le titre est adopté.

Le bill est adopté.

*Il est ordonné*,—Que le président fasse rapport du Bill C-48 sans amendement à la Chambre.

A 10 h 55 le Comité suspend ses travaux jusqu'au lundi 13 juin 1977, à 20 heures.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, June 10, 1977

[Text]

**The Chairman:** Gentlemen, we shall resume consideration of our Order of Reference relating to Bill C-48, an Act to amend the Farm Improvement Loans Act, the Small Businesses Loans Act and the Fisheries Improvement Loans Act.

We shall resume consideration of Clause 1, and at this time I would like to ask the Minister, the Honourable Len Marchand, the Minister of State for Small Businesses, to introduce his officials that are with him. Prior to his doing that, I would like to extend our condolences, I guess. I do not know who died in your family, but I gather . . .

**Hon. Len Marchand (Minister of State (Small Businesses)):** It was my mother-in-law.

**The Chairman:** . . . It was your mother-in-law, which forestalled another meeting that had been previously scheduled. On behalf of all Committee members I want to express our condolences to you and your family at this time. Mr. Marchand.

**Mr. Marchand:** Thank you very much, Mr. Chairman, first of all, for your words of condolence. I will be certainly happy to pass them on to my wife.

I have with me Mr. Quinn, Mr. Monk and Mr. Passy. Mr. Quinn is Assistant Deputy Minister from the Department of Industry, Trade and Commerce in charge of enterprise development, among other things, and Mr. Monk and Mr. Passy are associated with the Small Business Loan, or, what section in Finance?

**Mr. Richard Monk (Assistant Director, Government Finance Division, Department of Finance):** I am with the Government Finance Division, sir, and Mr. Passy is Chief of the Guaranteed Loans Administration.

**Mr. Marchand:** All right, now we have it straight.

**The Chairman:** Would you like to make a brief statement? As you know, we have already given one meeting to this bill. It may not be necessary, but if you wish to, by all means.

**Mr. Marchand:** No, I have no particular statement, Mr. Chairman. I have tried to catch up on all the proceedings that went on, and we are ready to go wherever you want to go. If it is clause-by-clause, I will be prepared to answer questions, along with my officials—whatever the Committee desires.

**The Chairman:** We are on clause-by-clause. I would remind members that there is an order of the Committee that this bill be completed this morning, presumably when we get a quorum. But that will not limit any of the questioning. I just draw that to your attention, so that members who may have motions, or whatever, can make sure that they are brought before the Committee prior to, at least, 10.45 a.m. At that point, I would propose to put all clauses that have not then been completed without debate for passage.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 10 juin 1977

[Translation]

**Le président:** Messieurs, nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi portant sur le bill C-48, loi modifiant la loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, la loi sur les prêts aux petites entreprises et la loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche.

Nous en sommes à l'article premier. J'invite donc l'honorable Len Marchand, ministre d'État aux petites entreprises, à présenter les hauts fonctionnaires qui l'accompagnent. Auparavant, je tiens à lui exprimer nos sympathies. Un membre de sa famille est décédé . . .

**L'hon. Len Marchand (ministre d'État aux petites entreprises):** Il s'agit de ma belle-mère.

**Le président:** . . . sa belle-mère est décédée, ce qui nous a obligé à annuler une autre réunion qui avait été prévue. Au nom de tous les membres du Comité, donc, je tiens à lui présenter, ainsi qu'à sa famille, nos condoléances. Monsieur Marchand.

**M. Marchand:** Merci de vos marques de sympathie. J'en ferai part à ma femme.

Je suis accompagné, ce matin, par M. Quinn, M. Monk et M. Passy. M. Quinn est sous-ministre adjoint au ministère de l'Industrie et du Commerce; entre autres choses, il s'occupe du développement des entreprises. M. Monk et M. Passy s'occupent des prêts aux petites entreprises. Dans quelle direction du ministère des Finances exactement?

**M. Richard Monk (directeur adjoint, Division des finances de l'État, ministère des Finances):** Je suis de la Division des finances de l'État, et M. Passy est chef de l'Administration des prêts garantis.

**M. Marchand:** C'est donc leur fonction exacte.

**Le président:** Vous avez une déclaration à faire? Vous devez savoir que nous avons déjà tenu une réunion sur le bill. Une déclaration n'est pas nécessaire, mais vous pouvez en faire une, si vous le désirez.

**M. Marchand:** Je n'ai pas de déclaration à faire, monsieur le président. J'ai essayé de me tenir au courant de tout ce qui s'est passé au Comité. Je veux bien reprendre à partir de là. Si le Comité désire procéder à l'étude article par article, je suis prêt au même titre que les hauts fonctionnaires qui se trouvent ici, à répondre aux questions.

**Le président:** Nous en sommes effectivement à l'étude article par article. Je rappelle aux membres que le Comité a décidé que l'étude du bill devait être terminée ce matin. Il est à espérer que nous aurons le quorum. Pour l'instant, nous pouvons passer aux questions. Je signale également aux membres que, s'ils ont des motions à présenter, ils doivent le faire avant 10 h 45. A ce moment-là, je mettrai en délibération tous les articles qui n'auront pas été discutés, et ils seront adoptés.



[Texte]

Mr. Jelinek.

**Mr. Jelinek:** Thank you very much, Mr. Chairman.

We are happy to have the Minister with us today because, as you will recall, in the last Committee meeting on this bill there were still a number of questions to be answered, particularly as they pertain to the interest rates definition. In that regard, Mr. Chairman, to be fair to the Committee, I will be proposing some amendments this morning. I have had an opportunity to discuss them privately with the Minister, in fact, he has given me an indication that he is willing to consider one of them, perhaps not within the Committee stage but on report stage. I am not certain whether we should move the amendments now.

**The Chairman:** I do not know where they fit into the clauses. I think it would be useful if you were to pass the amendments to the table, and we could see that they were distributed. I would suggest that they be moved when we get into the particular clauses to which they apply. This would give the Chair an opportunity to look at the procedural questions, if any, related to any of the motions.

**Mr. Jelinek:** That is what I will do, Mr. Chairman. In the meantime . . .

**The Chairman:** How many proposed amendments are there?

**Mr. Jelinek:** There are two.

**The Chairman:** And you only have them available in English?

**Mr. Jelinek:** I apologize that I did not have an opportunity to have them translated into the second language.

**The Chairman:** Is it agreeable that these amendments be distributed as received, although they are only in one language? All right, thank you.

If you would proceed with your questioning, I will give consideration to the procedural acceptability of these amendments.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, what concerned me last time was that there was no definite answer on the interest-rate question. Keeping in mind that the interest can be decided by order in council, I still feel very strongly that this Committee should be made aware of what the decision will be, as it goes hand in hand with the bill itself. And perhaps the Minister could give us an indication as to what developments have occurred with the banks.

**The Chairman:** Mr. Marchand.

**Mr. Marchand:** Mr. Chairman, I regret that I will not be able to give the Committee a full rundown on what the interest-rate situation is going to be with respect to these particular acts. We are, through the Department of Finance, at present negotiating, primarily with the chartered banks, on this matter. Those negotiations have not been completed.

But I have heard the representations of members during the debate, second reading debate especially, the concern of members on all sides of the House about this question of the interest rate, and the suggestions that were made. I think I agree with a lot of the suggestions, and, indeed, I have also made public statements myself, saying that the interest rate should be tied to the banks' prime rate. I have also said, perhaps prime plus one per cent—in that area. Other points

[Traduction]

Monsieur Jelinek.

**M. Jelinek:** Merci, monsieur le président.

Je suis heureux de voir que le Ministre est avec nous ce matin. Lors de la dernière réunion qui a porté sur l'étude du bill, plusieurs questions sont restées sans réponse, concernant les taux d'intérêt et les définitions, par exemple. A cet égard, monsieur le président, je tiens à signaler au Comité que j'entends proposer des amendements ce matin. J'ai eu l'occasion d'en parler privément au ministre; il m'a laissé entendre qu'il était prêt à en prendre un en considération, peut-être pas à l'étape du Comité, mais à l'étape du rapport. Je ne sais pas si vous voulez que je présente mes amendements maintenant.

**Le président:** Je ne sais pas à quel article ils s'appliquent. Il serait utile que vous les déposiez pour que nous puissions les voir et les distribuer. Je vous propose de les présenter au moment où les articles auxquels ils s'appliquent seront mis en délibération. Ainsi, la présidence pourra déterminer si certaines d'entre eux donnent lieu à des questions de procédure.

**M. Jelinek:** Je procéderai donc ainsi, monsieur le président. En attendant . . .

**Le président:** Vous en avez combien?

**M. Jelinek:** Deux.

**Le président:** Et ils sont rédigés seulement en anglais?

**M. Jelinek:** Je m'excuse, mais je n'ai pas eu la possibilité de les faire traduire dans la deuxième langue.

**Le président:** Le Comité est-il d'accord pour que ces amendements soient acceptés tels quels, seulement dans une langue? Très bien.

Vous pouvez poser vos questions. Entre-temps, je vais décider si ces amendements sont acceptables.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, lors de la dernière réunion, on n'a pas répondu aux questions portant sur les taux d'intérêt. Je sais que les taux d'intérêt doivent être déterminés par décret du conseil, mais j'estime que le Comité doit avoir une idée de ce que pourrait être cette décision. C'est très important pour l'étude du bill. Le Ministre acceptera peut-être de nous dire où en sont les négociations avec les banques.

**Le président:** Monsieur Marchand.

**M. Marchand:** Monsieur le président, je regrette, mais je ne suis pas en mesure de donner au Comité tous les renseignements nécessaires concernant les taux d'intérêt en vertu de ces diverses lois. Par l'intermédiaire du ministère des Finances, nous sommes actuellement en négociation avec les banques, surtout les banques à charte. Rien n'a encore été décidé.

Nous avons cependant reçu les instances des députés à ce sujet, surtout lors du débat en deuxième lecture; les députés de tous les côtés de la Chambre se sont montrés intéressés par cette question des taux d'intérêt et ont fait plusieurs suggestions. J'approuve bon nombre d'entre elles. J'ai même déclaré à plusieurs reprises qu'à mon avis ces taux d'intérêt devaient suivre le taux de base des banques. J'ai dit qu'ils pouvaient être au même niveau que le taux de base, plus un pour cent ou

[Text]

relating to how the interest rate will float on existing loans and so on are some of the things that still have to be worked out. But that is about as far as I think I can go on it, if that is satisfactory to the members.

• 0945

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, surely it seems obvious that most of us, except perhaps the Chairman of this Committee, with all due respect, are agreeable on the interest rate situation, of having it float somewhere approximately one percentage point above prime. What seems to be the problem in getting this result with the banks? Are they or are they not agreeable to this recommendation that I assume the Minister has been making to the banks?

**Mr. Marchand:** Mr. Monk or Mr. Passy, you have been closer to negotiations. Do you want to take that?

**Mr. Monk:** The banks did make a proposal. The Minister of Finance has not agreed with everything they have said or asked for, and these points of difference remain to be worked out. I think there is probably generally agreement in principle about floating, but there are questions as to how often. There is general agreement in principle that perhaps there must be some margin, but that margin should take into account the fact that the loans are guaranteed. It must also reflect the administrative costs of the banks. Again, these are questions that are still under discussion.

**Mr. Jelinek:** Could you be more specific and tell us what exactly the Minister of Finance is not accepting that the banks are offering?

**Mr. Marchand:** Mr. Chairman, I do not think we really want to go any further. After all, it is a negotiation that is going on with the banks. You do not negotiate all the time with all your cards on the table.

I would like to leave it there. We have given you the ball-park area that we are working in. We have a few fine points to work out and I just do not want . . .

**Mr. Jelinek:** Surely this Committee, if we are discussing Bill C-46, should be aware before passing this bill as to where we stand on the interest rate issue. It goes hand in hand with the bill. You cannot expect this Committee to pass this bill, not knowing what the interest rate situation is going to be. It is one of the major factors of this whole bill.

**Mr. Marchand:** Mr. Chairman, the Governor in Council has been given authority to make regulations, and under the regulations this is one of the items that can be done. I would like to accommodate the honourable member, and having been a long-time committee member myself I understand the member's concern. But I hope he will understand our concern too, that we just do not really want to get everything out on the table, put all of our cards on the table, as to what we are negotiating with. I do not think that is a very good way to negotiate.

**Mr. Jelinek:** When do you visualize a decision on this matter to be made?

[Translation]

quelque chose de ce genre. Les autres questions se rapportant au niveau de flottement des taux d'intérêt sur les prêts déjà consentis, etc. restent encore à définir. C'est vraiment tout ce que je peux vous dire pour l'instant, j'espère que cela suffit aux membres du Comité.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, il semble évident que la plupart d'entre nous, sauf peut-être le président de notre Comité, avec tout le respect qui lui est dû, admettent ce taux d'intérêt flottant au-dessus du taux préférentiel d'environ 1 p. 100. Le problème semble être d'obtenir l'acquiescement des banques? Approuvent-elles ou non cette recommandation que le ministre a, je présume, présenté aux banques?

**M. Marchand:** M. Monk ou M. Passay, vous avez suivi les négociations de près. Voulez-vous répondre à ces questions?

**M. Monk:** Les banques nous ont soumis des propositions. Le ministre des Finances n'a pas encore accepté tout ce qui a été proposé ou demandé, et il faudra en venir à une entente. Je crois qu'il y a probablement entente de principe quant au flottement, mais il reste à savoir quand. On admet, en principe, qu'il devrait y avoir une marge quelconque, mais celle-ci devra tenir compte du fait que les prêts sont garantis. Il faudra également tenir compte des frais administratifs des banques. Encore une fois, ces questions font toujours l'objet de pourparlers.

**M. Jelinek:** Pouvez-vous être plus précis et nous dire exactement ce que le ministre des Finances refuse d'accepter dans les offres présentées par les banques?

**M. Marchand:** Monsieur le président, je ne crois pas que nous voulions nous avancer plus avant. Après tout, les négociations sont toujours en cours avec les banques. Vous ne négociez pas toujours avec cartes sur table.

J'aimerais donc en rester là. Nous vous avons donné un aperçu global des questions que nous tentons de régler. Nous travaillons encore à fixer quelques détails, et je ne veux pas . . .

**M. Jelinek:** Mais il me semble que le présent Comité qui étudie le Bill C-46 devrait savoir avant d'adopter le projet de loi où en est rendue cette question des taux d'intérêt. Cette question va de pair avec le projet de loi. Vous ne pouvez pas vous attendre à ce que le présent Comité adopte le projet de loi sans savoir quels seront les taux d'intérêt. C'est l'un des aspects principaux du projet de loi.

**M. Marchand:** Monsieur le président, le gouverneur en conseil a reçu le pouvoir de faire des règlements et au terme des règlements, c'est justement une des questions qui peut être appelée. J'aimerais donner satisfaction à l'honorable député, d'autant que je comprends très bien sa préoccupation puisque j'ai longtemps moi-même fait partie du comité. Mais j'espère qu'il comprendra nos préoccupations aussi, nous ne voulons tout simplement pas mettre cartes sur table et tout révéler de ces négociations. Je ne crois pas que ce soit une bonne façon de négocier.

**M. Jelinek:** Quand croyez-vous que l'on prendra une décision à cet égard?



## [Texte]

**Mr. Marchand:** Certainly in good enough time for this bill to be in effect on July 1. That is our deadline date that we have automatically, and we would certainly want to have those negotiations complete and the regulations in place by that time.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, I think it is a sad state of affairs when the government itself has not made a decision as to areas which the Governor in Council is responsible for, and to present a bill to committee and to the House of Commons for deliberation without having decided on their own, even in their own mind, where to go. Be that as it may, obviously we have reached a dead-end on this issue and I think . . .

**Mr. Marchand:** I will give this undertaking, Mr. Chairman, to the member. Certainly by the time report stage comes around and third reading of the bill, if we have completed those negotiations with the banks I will certainly be willing to give the member all the information I have on the negotiations.

**Mr. Jelinek:** You are assuring this Committee that by report stage and third reading of this bill a decision on the interest rates will be made so that we can pass . . .

**Mr. Marchand:** Well, no.

**Mr. Jelinek:** I am asking—so that we can pass this bill at that time knowing what the interest rate situation will be?

• 0950

**Mr. Marchand:** I hope so. That would be my wish, but what I said was if I have a way of completing the negotiations by the time the report stage comes around: perhaps, if the House Leader gives us early time on the bill, we would get the thing passed relatively quickly. The end of June is coming around pretty quickly and if I have the information at that time I will certainly give it to the honourable members, give it to the House of Commons.

**Mr. Jelinek:** If this Committee and the House will not have it by third reading, the whole bill is a farce, really, because you will be able to do whatever you want with the interest rates. The interest rates will be able to float 6 per cent above prime or 4 per cent below prime.

**Mr. Breau:** That has always been the case.

**Mr. Marchand:** That has always been the case. The Governor in Council has had that authority, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, I think it is quite clear that the government is free to do as it wishes in that respect without direct reference to the Committee, but I agree that it is important for us as members to have as much information in respect to that as possible for judgmental purposes.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, moving to another area, at the last . . .

**The Chairman:** I think, Mr. Jelinek, there will be ample opportunity to come back again, and I think it is important that you do have that opportunity, but I have one other name

## [Traduction]

**M. Marchand:** Certainement assez vite pour que le projet de loi soit en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet. C'est le délai qui nous est fixé automatiquement, et nous voulons que les négociations soient terminées à cette date et que les règlements soient applicables.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, il est bien triste de constater que le gouvernement même n'a pas pris de décision dans les domaines qui seront de la responsabilité du gouverneur en conseil, et que l'on présente pour étude un projet de loi en comité et à la Chambre sans avoir pris de décision. Mais quoi qu'il en soit, il est évident que nous avons épuisé le sujet, et je crois . . .

**M. Marchand:** Je suis disposé, monsieur le président, à faire la promesse suivante au député. Si lorsque le projet de loi en sera rendu à l'étape du rapport et en troisième lecture, nous avons terminé les négociations avec les banques, je donnerai au député tous les renseignements dont je disposerai alors.

**M. Jelinek:** Vous vous engagez à ce que, au moment de l'étape du rapport et de la troisième lecture du projet de loi, une décision sera prise sur les taux d'intérêt afin que nous puissions adopter . . .

**M. Marchand:** Non.

**M. Jelinek:** Je le demande afin que nous puissions adopter le projet de loi en toute connaissance de cause sachant quels seront les taux d'intérêt?

**M. Marchand:** Je l'espère. C'est là mon désir, mais ce que j'ai dit, c'est que, si j'arrive à terminer les négociations avant que vous n'en soyez rendu à l'étape du rapport, peut-être, si le Leader en Chambre met le bill au début de la liste, nous pourrions le faire adopter assez rapidement. La fin du mois de juin vient vite et si j'ai les renseignements à ce moment-là, je les transmettrai certainement aux honorables députés à la Chambre des communes.

**M. Jelinek:** Si les membres du présent Comité et les députés de la Chambre n'ont pas ces renseignements avant la troisième lecture, alors tout le projet de loi devient une farce, car vous pourrez faire ce que vous voulez avec les taux d'intérêt. Les taux d'intérêt pourront flotter à 6 p. 100 au-dessus ou 4 p. 100 en-dessous du taux préférentiel.

**M. Breau:** Cela a toujours été le cas.

**M. Marchand:** Cela a toujours été le cas. Le gouverneur en conseil avait ce pouvoir, monsieur le président.

**Le président:** Oui, je crois qu'il est très clair que le gouvernement est libre de faire ce qu'il entend dans ce cas, sans s'adresser directement au Comité. Mais je conviens qu'il est important pour nous, députés, d'avoir de tels renseignements le plus tôt possible afin de pouvoir fonder notre jugement sur quelque chose.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, vous passez à un autre domaine, à la dernière . . .

**Le président:** Je crois, monsieur Jelinek, que vous allez avoir l'occasion de reprendre la parole, ce qui serait, je crois, impor-



## [Text]

on the list at the moment and then I will come back to you, Mr. Jelinek. Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, monsieur le ministre, la question du taux d'intérêt à être fixé pour les prêts dans le cadre de la Loi des prêts aux petites entreprises est très importante.

Lorsque j'ai parlé à propos du discours du Budget en Chambre, j'ai donné certains chiffres. La loi actuelle est en vigueur depuis environ près de dix-sept ans. Et au 30 septembre 1976, la moyenne de prêts par année a été d'environ 28 millions de dollars. J'admets que l'année 1976 a été supérieure à la moyenne de 28 millions de dollars, parce que pour les neuf premiers mois de l'année, les banques avaient fait pour environ 53 millions de dollars de prêts sous la couverture de la Loi des prêts à la petite entreprise.

J'ai mentionné dans le passé, et je le mentionne de nouveau, le taux d'intérêt est très important. C'est une chose de dire que le taux d'intérêt doit être le moins élevé possible, mais si vous avez un taux d'intérêt le moins élevé possible, et si les banques ou les autres institutions financières ne prêtent pas, cela n'aide pas la petite entreprise.

Je vous donne un exemple frappant . . . Durant seize ans la moyenne de prêts n'a seulement été que de 28 millions de dollars. Alors, quand on sait qu'il y a environ, 300,000 petites entreprises au Canada, la loi, même si c'est une loi qui a été utile, n'a pas rempli toutes les espérances de ceux qui ont proposé cette loi, en 1961.

• 0955

Alors je crois que le taux d'intérêt est très très important, et je dois vous dire, monsieur le ministre, que j'ai été un peu déçu lorsque vous avez déposé le Bill. Je croyais, selon certaines conférences sur la petite entreprise, que vous aviez données ici et là à travers le Canada, que vous iriez plus loin que d'augmenter les possibilités de prêts. Et j'espère, comme je l'ai mentionné à cette occasion, qu'on ne sera pas obligé d'attendre encore plusieurs années pour apporter des modifications en profondeur pour que la petite entreprise puisse se procurer les fonds de roulement nécessaires.

Je sais que nous avons aussi un autre organisme du gouvernement fédéral, soit la Banque fédérale de développement; mais vous savez très bien que le nombre de succursales à travers le Canada est très très limité. Et je crois que pour la petite entreprise, nous avons besoin d'un organisme comme celui qui existe aux États-Unis. Il faut mettre à la disposition de l'entrepreneur qui veut se lancer dans une nouvelle fabrication, des fonds nécessaires. Sans doute semble-t-il y avoir au départ un risque assez prononcé . . . Parce que, en fin de compte monsieur le ministre, on dépense des millions et des millions en assurance-chômage, on dépense des millions et des millions par l'entremise du ministère de l'Expansion économique régionale pour créer de nouveaux emplois. Personnellement, je pense qu'il est très important d'avoir une agence gouvernementale qui pourrait prêter à ceux qui sont catalogués «esprits très entrepreneurs»; cela représenterait des risques beaucoup plus prononcés que les banques peuvent envisager, certes.

## [Translation]

tant, mais j'ai un autre nom sur ma liste pour l'instant. Nous reviendrons, monsieur Jelinek. Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, Mr. Minister, the question of the interest rate to be set for loans granted under the Small Businesses Loans Act is very important.

When I mentioned the budget speech, I gave certain figures. The present law has been in force for about 17 years. On September 30, 1976, the average of loans per year was about \$28 million. I admit that 1976 was above this average of \$28 million, because during the first 9 months of the year, the banks had given out about \$53 million in loans on the basis of the Small Businesses Loans Act.

I have mentioned in the past, and I am mentioning it again, that interest rate is very important. It is one thing to say that the interest rate must be as low as possible, but if that is the case, and if the banks and the other financial institutions are not lending money, that is not going to help the small business.

I will give you a striking example. For 16 years, the average of loans was only \$28 million. When you think that there are about 300,000 small businesses in Canada, this act, even if it was useful, did certainly not live up to the expectations of those who introduced it in 1961.

I therefore think that the interest rate is very, very important and I must tell you, Mr. Minister, that I was a bit disappointed when you introduced this bill. I had been led to believe because of certain conferences you attended on small businesses, here and there throughout the country, that you were going to greatly increase the possibility of getting loans. And I hope, as I said earlier, that we will not have to wait another few years to bring in in-depth amendments in order to allow small business to obtain the necessary revolving funds.

I know there is another federal government agency, the Federal Development Bank, but as you know the number of branches throughout Canada is very limited. I think that as far as small business is concerned, we need an agency similar to that which exists in the United States. We have to offer the necessary funds to the businessman who wants to launch a new product. Of course, there is perhaps, at the beginning, a rather great risk . . . Ultimately, Mr. Minister, we spend millions and millions of dollars on unemployment, millions and millions of dollars, through DREE, to create new jobs. Personally, I think it is most important to have a government agency which could lend to those classified as having a lot of "initiative"; this could represent more risks than the banks already face.

## [Texte]

En terminant, monsieur le ministre, j'insiste énormément sur le taux d'intérêt. Je reviens à la charge, ce serait très très populaire je crois de proposer un taux d'intérêt qui rencontrerait le taux accordé par les banques à ses prêteurs de choix, mais si le taux d'intérêt est trop bas, les institutions financières, les banques et autres, ne prêteront pas. La moyenne des prêts depuis 1961 le prouve. J'espère, monsieur le président, monsieur le ministre, que le taux d'intérêt sera assez alléchant pour inciter les institutions financières à faire des prêts à la petite entreprise. Un autre souhait également, monsieur le ministre, je souhaite qu'il y ait d'autres modifications d'apportées aux lois existantes pour venir en aide à la petite entreprise. C'est un souhait que j'ai fait dans le passé et je le fais de nouveau. Et j'ai énormément apprécié le fait que le Premier ministre ait décidé de nommer un ministre responsable pour s'occuper de la petite entreprise.

Je vous souhaite beaucoup de succès, monsieur le ministre.

**Mr. Marchand:** Mr. Chairman, I first of all want to say that I agree completely with the assessment made by the hon. member with respect to the operation of this Small Businesses Loans Act over the years, and in some of the public statements I have made I have stated that the act really has not worked very well. In some of the small cities of the country that I have visited I have gone and asked for some information about how certain chartered banks were operating with respect to the Small Businesses Loans Act and one example I had in one small town in British Columbia was that ever since the act was brought back in I think 1961, this particular branch of this particular chartered bank had only made three loans since the act was passed. So it really has not worked very well.

One of the big stumbling blocks has been the interest rate as far as we could gather through the chartered banks. That is why we feel that the question of the interest rate is a very critical factor and that is why we are negotiating the best deal possible.

I have had a lot of advice from the Canadian Federation of Independent Business, our Chambers of Commerce, the Retail Merchants' Association, and the advice they have given me has all been pretty consistent around the fact that they want the interest rate to really be afloat around prime plus a bit. As a matter of fact, in the direct lending from provincial governments through their development corporations across the country, the interest rate is by and large also around prime plus one or prime plus a bit. So this formula I think has been used fairly widely.

I am determined to see that the chartered banks and other lending institutions that are qualified to lend, to make the small business loans—I am determined that this money gets out and works on behalf of the small business in the country. It really, as I said earlier, has not worked very well and we want to make sure that it does work on behalf of small business.

One thing that I was encouraged about, though, in the size of the loans, is that the average size is about \$15,000, especially in the last few years, and I am sure over the long term it has been close to that. The average size of the loan indicates to me that there have been a large number of small businesses receiving a small amount, receiving these loans from this

## [Traduction]

Finally, Mr. Minister, I would like to stress the interest rate. I repeat, it would be very, very popular to propose an interest rate that would meet the interest granted by banks to its selected lenders, but, if the interest rate is too low, financial institutions, banks and others will not lend. The average of loans since 1961 is the proof of this. I hope, Mr. Chairman, Mr. Minister, that the interest rate will be more attractive so that financial institutions will be prompted to grant loans to small enterprises. I have another wish, Mr. Minister, it is that other amendments be made to the existing statutes to help small businesses. This is a wish that I have made previously, but I would like to repeat it. I have been very pleased that the Prime Minister has decided to appoint a minister responsible for small enterprises.

I wish you all success, Mr. Minister.

**M. Marchand:** Monsieur le président, je dirai tout d'abord que j'approuve tout à fait l'évaluation qu'a faite le député concernant l'application de la Loi sur les petits prêts, au cours des années. À l'occasion j'ai dit publiquement que la loi n'avait pas vraiment bien fonctionné. Dans quelques petites villes du pays que j'ai visitées, j'ai demandé des renseignements pour savoir comment certaines banques à charte fonctionnaient au chapitre de la Loi sur les petits prêts. Je relève un exemple, dans une petite ville de Colombie-Britannique, depuis que la loi est appliquée, depuis 1961 je crois, cette filiale d'une banque à charte n'a consenti que trois prêts depuis la promulgation de la loi. Cela n'a donc pas très bien marché.

Un des obstacles principaux que nous avons pu déceler, c'est le taux d'intérêt. C'est pourquoi nous croyons que les questions des taux d'intérêt est un élément très sérieux et nous voulons négocier la meilleure solution possible.

J'ai reçu beaucoup de conseils de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, des chambres de commerce, de l'Association des marchands de détail. Ils sont tous à peu près du même avis, ils veulent que le taux d'intérêt se situe environ au taux privilégié avec un léger redressement. En réalité, dans les prêts directs consentis par les gouvernements provinciaux, par l'entremise de sociétés d'expansion au pays, le taux d'intérêt se situe en grande partie autour du taux privilégié plus un, ou du taux privilégié plus un léger redressement. C'est une formule dont on s'est servi un peu partout.

Je veux que les banques à charte et les autres institutions de prêt qualifiées pour prêter consentent des prêts aux petites entreprises. Je veux que cet argent sorte et travaille au profit des petites entreprises du pays. Je l'ai dit plus tôt, cela n'a pas très bien fonctionné et nous voulons nous assurer que cela marchera pour les petites entreprises.

Je suis encouragé toutefois par l'importance des prêts, la moyenne est d'environ \$15,000, surtout au cours des dernières années, et pour les prêts à long terme. L'importance moyenne des prêts me garantit qu'un grand nombre de petites entreprises reçoivent de petits montants et les ont reçu de cette source même, surtout au cours de la dernière année, car il y a eu \$85



## [Text]

source, especially in the last year, when I think about \$85 million was loaned out, which is the best over-all year. But I think we can give some credit, say, to an organization like the Canadian Federation of Independent Business for getting out and chiding the chartered banks, twisting their tails, if you like, into making more of these loans under the Small Business Loans Act.

• 1000

The second part of the commentary is that we are very concerned about the over-all financial environment relating to small business. This is one of the things we are addressing ourselves to in the paper I have been asked to prepare and to submit to the government on the over-all question of small business.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clermont. Mr. Darling.

**Mr. Darling:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Minister, certainly I can appreciate the comments of my colleagues, Mr. Jelinek and Mr. Clermont, regarding the importance of the interest; the negotiable interest, in other words, could be 1 per cent higher. In my view, and maybe I am away out in left field, the interest is not important, the *money* is important. I am aware, as a small businessman myself, that if you are going to do any expansion the important thing is to be able to get the money. The businessman goes to the bank and he meets a hard-nosed banker, and this is it in a nutshell.

I think back to when the Industrial Development Bank was first set up. It was a sort of place of last resort. You had to go to a regular lending institution, and of course the same thing applied to CMHC on a house. In other words, you had to go to a regular institution and then you would go to CMHC and commercial to the other, and they would loan if the other institutions turned you down. Now on this small business loan, you are still facing the barrage of the bankers, and if they just do not think it is viable, that is it.

I know that is their business. I know that a great many small businessmen say "We know we are going to be able to make it pay even though the banker does not." This is why there should be something in there that would soften the attitude of the bank. I know the loan is guaranteed and all the rest of it, but time and again a good project is turned down and the businessmen, Mr. Minister, end up going to a finance company. I am well aware that there is a place for the finance companies; there is no question about that. I have gone to their defence even when they were charging 18 per cent and everybody was raising their hands in holy horror, and on \$500 loans when they were charging 24 per cent. Yet those finance companies on their \$500 loans at 24 per cent were losing money. But at least the poor guy was able to get the money, whether it was to buy a refrigerator or to do this or the other thing.

My point here on this small business loan is that we have got to pump more money into the economy. You are aware, Mr. Minister, as you stated, that over 50 per cent of the business-

## [Translation]

millions de prêts, le montant le plus élevé pour une année. Nous pouvons accorder un peu de crédit à une organisation comme la Fédération canadienne des entreprises indépendantes qui a décidé de pousser un peu les banques à charte dans ce sens, qui leur a un peu fait violence si vous voulez, pour qu'elles consentent des prêts en vertu de la Loi sur les petites entreprises.

La deuxième partie de notre commentaire porte sur le fait que nous nous préoccupons beaucoup de l'environnement financier général des petites entreprises. Dans le mémoire qu'on m'a demandé de préparer et de soumettre sur la question générale de ces petites entreprises, j'en ai discuté.

**Le président:** Merci, monsieur Clermont. Monsieur Darling.

**M. Darling:** Merci, monsieur le président.

Je comprends fort bien les remarques de mes collègues, MM. Jelinek et Clermont, sur l'importance de l'intérêt négociable qui pourrait être de 1 p. 100 plus élevé. A mon avis, mais peut-être que je m'égare, l'intérêt n'est pas tellement important, c'est la question des capitaux qui est importante. Je me rends compte, ayant moi-même une petite entreprise, que, si vous voulez agrandir votre entreprise, l'important, c'est d'obtenir les capitaux. En pratique, ce qui se passe, c'est que l'homme d'affaires doit s'adresser à un banquier rigide.

Je me souviens, lorsque l'on a établi à l'origine la Banque d'expansion industrielle, c'était comme un dernier recours. Il fallait vous adresser à une institution de prêt ordinaire et naturellement, dans le cas d'une maison, il fallait s'adresser à la Société centrale d'hypothèques et de logement. En d'autres termes, c'était lorsque vous vous étiez adressé à ces institutions et qu'on vous avait rejeté, que vous pouviez vous tourner vers la Banque d'expansion industrielle. Mais dans le cas de ces prêts aux petites entreprises, vous restez toujours tributaire des banquiers, un point c'est tout.

Je sais que c'est là leur travail et que beaucoup d'hommes d'affaires qui ont des petites entreprises prétendent qu'ils réussiraient, même si les banquiers ne le pensent pas. Donc, à mon avis, nous devrions avoir ici une disposition qui permette d'adoucir cette attitude des banques, et je sais bien, entre autres choses, que le prêt est garanti, mais bien souvent les banques refusent d'excellents projets et, en désespoir de cause, l'homme d'affaires, monsieur le ministre, finit par s'adresser à une compagnie de finances. Il n'y a pas de doute que les sociétés de finances ont leur place dans notre société, et j'ai pris leur défense même lorsqu'elles faisaient payer 18 p. 100 d'intérêt et que tout le monde poussait les hauts cris, même lorsqu'elles faisaient payer des intérêts de 24 p. 100 sur des prêts de \$500. Pourtant ces compagnies avec leurs prêts de \$500 à 24 p. 100 perdaient de l'argent, mais le pauvre type pouvait au moins obtenir de l'argent, qu'il s'agisse d'acheter un réfrigérateur ou autre chose.

Je dirai, au sujet de ces prêts aux petites entreprises, qu'il nous faut injecter plus d'argent dans l'économie. Vous savez, monsieur le ministre, comme vous l'avez indiqué, que plus de



*[Texte]*

men in Canada are small business. They are the backbone of Canada. They employ more people than damned General Motors and Ford and every other great corporation combined, so we have to do everything to give a shot in the arm to these small businessmen. Interest yes, but the availability of money, Mr. Minister; some way whereby you and your officials can go to the banks and say "All right, these are your criteria. We say you have got to go the second mile"—or the third mile, as the case may be. What are your comments on that?

**The Chairman:** Mr. Minister.

**Mr. Marchand:** I guess I really should just say amen, because I agree with a lot of the things you have said. As a matter of fact, a lot of the advice I have had from the business community across the country is the same as yours. They have not been that concerned about the interest rate; it has been the availability of money that has been the big question under the Small Businesses Loans Act.

I just repeat that I want to make sure, as the Minister of State for Small Business, that this money under the Small Businesses Loans Act is out there working on behalf of small business, as we in this Parliament have intended it to do. As you know, we increased the pool of money that is available over the three-year period from \$350 million to \$600 million, and I am determined to make sure that that \$600 million is out there working for our small business over that period of three years.

**Mr. Darling:** I appreciate that, Mr. Minister. It is frustrating to a small businessman; it is frustrating to members of Parliament to be told that these businessmen line up at the bank—and their credit is A-1—and that many of them have been turned down, Mr. Minister, because their credit was too high. They were told, "Well, your credit is excellent. You should not qualify for this. So you borrow from us at an extra 1 per cent".

• 1005

Now, this is the part that is burning the businessmen up, that they cannot get the money even though they qualify.

**Mr. Marchand:** There are a couple of things that are mixed up in there. I think on some occasions there is some misconception as to really what these loans are all about.

If a businessman qualifies for an ordinary loan from the chartered banks, certainly they are not going to be offered one of these guaranteed loans under the Small Business Loans Act because the intent of these guaranteed loans is that they are to be risk loans. That is why the guarantee is necessary.

So, if they are normally a good risk, they are not going to get one of these loans under the Small Business Loans Act.

**Mr. Darling:** All right, but then it should be universal.

I had specific cases of businessmen, who have dealt with their banks year in and year out—and I think of one guy who had \$10,000 or \$20,000 in certificates. But his ancestors came

*[Traduction]*

50 p. 100 des hommes d'affaires au Canada ont des petites entreprises. Ce sont eux qui forment l'armature de l'économie canadienne et ils ont à leur service plus de gens que les grosses sociétés comme General Motors, etc.; nous devons donc les aider. Oui, il est bien de parler d'intérêt, mais il faut surtout que l'argent soit disponible, monsieur le ministre, et il faut trouver un moyen qui vous permette, à vous et à vos fonctionnaires, d'imposer aux banques un critère susceptible de mieux répondre aux demandes des petites entreprises.

**Le président:** Monsieur le ministre.

**M. Marchand:** Je suppose que je dois dire amen, car je suis d'accord avec une grande partie de ce que vous dites. En fait, les renseignements que j'ai eus du monde des affaires canadien concordent avec ce que vous me dites. On ne s'intéresse pas tant au taux d'intérêt qu'à la possibilité d'obtenir des capitaux, et cela d'ailleurs a été la question cruciale dans le cas de la Loi sur les prêts aux petites entreprises.

Je répète que je veux m'assurer, à titre de ministre d'État aux petites entreprises, que l'argent versé dans le cadre de la Loi sur les prêts aux petites entreprises sert vraiment à ces entreprises, comme cela avait été l'intention lorsque le Parlement avait adopté cette loi. Comme vous le savez nous avons augmenté les fonds disponibles pour la période de trois ans, ils sont passés de 350 à 600 millions de dollars, et je vais m'assurer que ces 600 millions de dollars vont bien à ces petites entreprises pendant cette période de trois ans.

**M. Darling:** J'apprécie ce que vous dites, monsieur le ministre. Il est assez frustrant pour un homme d'affaires qui a une petite entreprise, pour les députés, de s'entendre dire que ces hommes d'affaires doivent faire la queue à la banque et que, même si leur crédit est parfait, beaucoup repartent les mains vides. En fait, à certains de ces hommes d'affaires on a dit que leur crédit était trop bon pour qu'ils aient droit au bénéfice de cette loi et on leur a laissé le choix d'emprunter en payant 1 p. 100 de plus.

C'est cela qui fâche justement les hommes d'affaires, qu'ils ne puissent obtenir l'argent, même si théoriquement ils répondent aux conditions exigées.

**M. Marchand:** Je crois qu'il faut éclaircir la situation ici, car bien souvent on ne sait pas de quoi il s'agit dans le cas de ces prêts.

Lorsqu'un homme d'affaires répond aux exigences nécessaires pour obtenir un prêt ordinaire d'une banque à charte, on ne lui offrira très certainement pas ces prêts garantis en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, car justement l'objet de cette dernière loi, c'est de faire des prêts qui impliquent un risque, et c'est pourquoi il y a une garantie.

Donc, lorsque ce risque n'existe pas, on ne pourra pas profiter de cette loi.

**M. Darling:** D'accord, mais alors on devrait prêter également partout.

Or je connais le cas d'un homme d'affaires qui, ayant traité avec sa banque dont il était un excellent client et où il avait entre \$10,000 et \$20,000 en certificats, s'est vu refuser un prêt

[Text]

from north of the Clyde and he wanted to borrow under the Small Business Loans Act. His own banker turned him down; so he went to the next town, Huntsville, and I will be damned if he did not get it at the small business rate. So he moved his whole account down there.

Now, I know we are in a competitive world but surely that one bank should have given it to him, rather than have him go to a competitor with whom he had had no previous dealings at all.

**Mr. Marchand:** I suppose that is the essence of competition, really; and as long as we have that kind of competition in the marketplace and hopefully among our financial institutions, I think it is good for business; not only for small business but business in general. Competition is certainly one of the cornerstones on which our free marketplace was built.

**Mr. Darling:** Competition is the life of trade: we are all well aware of it and more power to it. But again, so many small businessmen cannot even get a nickel.

**Mr. Marchand:** Anyway, as far as this legislation is concerned, I cannot say any more than to repeat my determination to make the thing work as well as possible and to get that \$600 million out, working for small business.

**Mr. Darling:** Well, thank you very much, Mr. Minister.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Darling.

I wonder if, at this moment, in light of the fact that I have no further names—although I presume Mr. Jelinek wants to go again—if I might draw to the attention of the Committee, in light of the multiplicity of amendments inherent in the one draft and the singular amendment in the other—although I will not rule on those amendments at the moment until they are proposed—and draw to the attention of Mr. Jelinek, that from a procedural standpoint, aside from the substantive issue, and with regard to the amendment relating to the multiplicity of clauses, that he is out of order in the procedural sense; because it is necessary, under Beauchesne 397, that amendments be proposed to singular clauses at one time and that they be proposed in the right sequence and order—and this particular draft violates that rule. I simply draw that to your attention at the moment.

There are other more substantive reasons as to the procedural acceptability of both motions and I just preliminarily say that perhaps the honourable member may not want to correct the procedural problem in light of the fact that I believe that it will be required of me to rule them both out of order on other grounds in any event. But I simply draw that to your attention at this time.

**M. Clermont:** Monsieur le président, . . .

**Le président:** Oui.

**M. Clermont:** Monsieur le président, même en ce qui concerne le premier amendement,

“small business enterprise” means a business enterprise . . .

Je doute que cet amendement soit acceptable parce que je crois qu'il y a un principe qui veut que seul un ministre puisse

[Translation]

en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises parce que ses ancêtres venaient du nord de la Clyde. Donc après que son banquier lui eut refusé ce prêt, il est allé à la ville d'à côté, à Huntsville, et il a obtenu ce prêt en vertu de cette loi. Il a donc transféré son compte en banque là-bas.

C'est que nous sommes dans un monde concurrentiel, je crois que la banque aurait dû lui donner le prêt plutôt que de laisser partir un client chez un concurrent avec lequel il n'avait jamais traité.

**M. Marchand:** Je suppose que c'est la nature même de la concurrence. Il me semble que, tant que nous aurons cette situation sur le marché, et aussi dans nos institutions financières, je l'espère, ce sera tout à l'avantage non seulement des petites entreprises mais aussi des affaires en général. La concurrence est très certainement la pierre d'angle sur laquelle notre marché libre a été construit.

**M. Darling:** La concurrence est certainement la vie du commerce, mais à nouveau il faut tenir compte du fait qu'il y a de nombreuses petites entreprises incapables d'obtenir un sou.

**M. Marchand:** De toute façon, dans l'optique de cette loi, je ne puis que répéter que je ferai tout en mon pouvoir pour que ces 600 millions de dollars servent aux petites entreprises.

**M. Darling:** Merci beaucoup, monsieur le ministre.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Darling.

Comme je n'ai plus de nom sur ma liste, et même si je suppose que M. Jelinek voudra avoir un tour à nouveau, je me demande si je ne devrais pas attirer l'attention du Comité sur la question suivante: nous avons énormément d'amendements réunis d'une part et un amendement unique de l'autre; même si, pour l'instant, je ne prends pas de décision au sujet de ces amendements proposés, je voudrais faire remarquer à M. Jelinek que, du point de vue de la procédure et indépendamment du fond de la question, l'amendement se rapportant à de multiples articles est irrecevable. En effet, en vertu de l'article 397 de Beauchesne, il faut proposer les amendements à un même moment au sujet des articles pris séparément et il faut aussi les proposer en bon ordre, ce texte ne respecte pas cette règle. J'ai voulu tout simplement attirer votre attention sur ce fait.

Il y a d'autres raisons de procédure plus fondamentales dans le cas de ces deux motions, je dirai simplement pour l'instant que l'honorable député ne voudra peut-être pas corriger ce défaut de procédure, puisque que je crois qu'il me faudra de toute façon les déclarer toutes les deux irrecevables. Pour l'instant, je voulais simplement attirer votre attention sur ce fait.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, even in the case of the first amendment which reads:

small business enterprise means business enterprise . . .

I rather doubt that this amendment could be received as I believe there is a principle that states that only the Minister



## [Texte]

apporter des amendements entraînant des dépenses supplémentaires pour l'État à un projet de loi. D'après le projet de loi, une petite entreprise est une entreprise dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas \$1,500 mille. Maintenant, dans l'amendement suggéré par notre collègue, c'est \$2 millions. Donc, puisqu'un certain pourcentage est garanti par le gouvernement, le gouvernement pourrait être appelé à compenser certaines pertes des banques ou d'autres institutions financières qui ont le droit de faire des prêts dans le cadre de cette loi. C'est pour cela que je doute que ces deux amendements, a) et b), aux lignes 23 à 33 soient acceptables pour le président.

• 1010

**The Chairman:** Mr. Clermont, I did not want to provoke a debate about the said question. I indicated that the Chair had other grounds on which it would rule but I was simply addressing the question of the procedural point for the benefit of Mr. Jelinek at this time, if he wished to make any corrections. I think it may not be worth the exercise in light of the clear precedents, but we will deal with that substance a little later if that is agreeable to the honourable member.

**Mr. Jelinek:** All right, Mr. Chairman, except I would like to clarify Mr. Clermont what you said about the dollar value . . .

**The Chairman:** Well, Mr. Jelinek . . .

**Mr. Jelinek:** Just very briefly I would like to correct him by saying that I am not tampering or trying to change the aggregate amount. The aggregate amount has been raised in this amendment from, in small business loans, for example, \$350 to \$600 million. I am not suggesting in any of these amendments to increase the aggregate amount of the loans available.

**The Chairman:** Yes, the Chair realizes that, Mr. Jelinek, perhaps other members do not, but I would rather, if it is agreeable, deal with these things when the points arise. We will take the general questioning now. Mr. Jelinek.

**Mr. Jelinek:** If I could have the Minister's attention, at the last Committee we were concerned that there was no answer to the definition of small business. I believe that this is one of the underlying problems with the whole small business situation and I want to deal with this matter on as much of a non-partisan basis as possible because we are all concerned about the small businessman.

We realize that the government does not have a small business policy yet and I am happy that the Minister has said that he is working on a small business paper. We made recommendations on Opposition day to develop a Small Business Act which would encompass all of these problems, but what is so tremendously unbelievable is that the government and that the Minister himself does not have a general definition of small business as it pertains to his portfolio. Therefore, we always run into the problem, when we deal with specific programs, of getting specific definitions.

## [Traduction]

can move amendments leading to supplementary expenses for the state in the case of a bill. Under the bill a small business is a business whose turnover is not over \$1,500,000. Now, in the amendment that our colleague proposed, he talks about \$2 million. As a certain percentage is guaranteed by the government, the government could be called upon to make up for certain losses to the banks and other financial institutions which, pursuant to this act, are allowed to make loans. That is why I doubt that these two amendments (a) and (b), lines 23 to 33 could be accepted by the Chairman.

**Le président:** Monsieur Clermont, je ne voulais pas engager un débat à propos de cette question. J'ai signalé que la présidence avait d'autres éléments pour fonder sa décision, mais je faisais simplement allusion au point de procédure, à l'intention de M. Jelinek, au cas où il aurait voulu apporter des corrections. Compte tenu des précédents, je pense que nous pouvons en rester là, mais nous pourrions y revenir plus tard si l'honorable député est d'accord.

**M. Jelinek:** D'accord, monsieur le président, mais j'aimerais éclaircir avec M. Clermont ce que vous avez dit à propos de la valeur en dollars . . .

**Le président:** Monsieur Jelinek . . .

**M. Jelinek:** J'aimerais apporter une correction rapide à ce qu'il a déclaré en signalant que je ne cherche pas à modifier le montant global. En vertu de cet amendement, le montant global des prêts aux petites entreprises passe par exemple de 350 à 600 millions de dollars. Dans ces amendements, je ne propose pas d'augmenter le montant global des prêts à accorder.

**Le président:** Oui, monsieur Jelinek, la présidence en est consciente, mais peut-être n'est-ce pas le cas de certains membres. Cependant, si vous êtes tous d'accord, je préférerais traiter de ces points le moment venu. Nous en sommes pour l'instant aux questions d'ordre général. Monsieur Jelinek.

**M. Jelinek:** J'aimerais attirer l'attention du ministre. Lors de la dernière réunion du Comité, nous nous préoccupions de ce que l'expression «petite entreprise» n'était pas définie. C'est là un problème qu'il convient de se poser, et j'aimerais que nous le traitions de façon aussi neutre que possible parce que nous nous préoccupons tous de la situation des petites entreprises.

Nous savons que le gouvernement n'a pas encore élaboré de politique relative aux petites entreprises, et j'ai été tout à fait ravi d'entendre le ministre déclarer qu'il préparait actuellement un document à ce sujet. Lors d'une journée réservée à l'opposition, nous avons recommandé l'élaboration d'une loi sur les petites entreprises qui s'intéresserait à tous ces problèmes, mais, ce que je trouve véritablement incroyable, c'est que le gouvernement et le ministre lui-même n'aient pas défini ce que sont les petites entreprises. Le ministre est pourtant chargé des petites entreprises. Par conséquent, quand il s'agit d'étudier des programmes précis, nous nous heurtons toujours au problème de la définition.



## [Text]

The Minister has stated that he listens to the recommendations made by the Canadian Federation of Independent Business and other organizations but surely the Minister knows that the Federation has recommended for months, for years in fact, that the government consider a definition along the same lines as the one the United States Small Business Administration has, that of an owner-managed enterprise not dominant in its field. Surely the Minister knows that this Federation and others have recommended that a Small Business Act be established to encompass all of these problems under the Act.

To get specific on this bill, because of the lack of a government definition, or even an attempt to have a definition, we have run into a problem in this bill. The officials last time could not assure this Committee that there have not been companies, who were subsidiaries of large multi-nationals, who have benefitted from this. I mentioned one at the last Committee meeting that is a subsidiary of Dow Chemical, which everyone knows is a large multi-national corporation. It has for example—this is just one example—a small subsidiary in Canada by the name of Nordex Explosives Limited with sales of only \$433,000 which makes Nordex eligible for these loans. So why should the Canadian federal government assist small businesses which may be subsidiaries of large multinationals such as Nordex?

I have a great many other examples—Toronto Iron Works Limited—and I could go on and on, but I will not waste time in giving these examples right now.

• 1015

So I come back to the basic question, if the government does not want a small-business policy, if the government refuses to consider a small business act, why does not the government, for the sake of this bill and other bills and other programs and other policies, come up with a specific definition that other departments can use? The departments of Finance, Industry, Trade and Commerce, or what have you, are concerned. We are all aware that there are no less than half a dozen departments in which small business is involved within their portfolios. All departments could use general definition when talking about small business. And if the Minister does not want to accept "owner-managed enterprise not dominant in its field", then come up with another one so that we would all know what we are talking about, because without the definition, the Minister himself cannot know whom he is really representing.

**Mr. Marchand:** Mr. Chairman, for sake of clarification, may I ask the honourable member about his concern for subsidiaries? Are you making a distinction between subsidiaries of multinational corporations or subsidiaries of American corporations? Or will you treat subsidiaries of Canadian corporations in the same way? Or are you trying to make a

## [Translation]

Le ministre a dit qu'il tient compte des recommandations formulées par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes et par d'autres associations. Le ministre sait certainement, je pense, que la Fédération recommande depuis des mois, depuis des années en fait, que le gouvernement donne une définition des petites entreprises, comme cela a été fait aux États-Unis lors de la création du Secrétariat aux petites entreprises (Small Business Administration). A cette occasion, on a défini une petite entreprise comme une entreprise gérée par son propriétaire et qui n'est pas en position dominante. Le ministre sait certainement que la Fédération et d'autres associations ont recommandé la promulgation d'une loi sur les petites entreprises afin de pouvoir résoudre tous ces problèmes.

Le présent bill pose, bien sûr, des difficultés du fait que le gouvernement n'a pas fourni une définition des petites entreprises, il n'a même pas essayé d'en donner une. La dernière fois, les fonctionnaires n'ont même pas pu nous assurer que des filiales de grandes sociétés multinationales n'avaient pas tiré profit de ces mesures. Lors de la dernière réunion du Comité, j'ai fait allusion à une filiale de la Société *Dow Chemical* qui, comme tout le monde le sait, est une grande société multinationale. Par exemple, et ce n'est qu'un exemple, cette société a une petite filiale au Canada, la *Nordex Explosives Limited*, dont le chiffre d'affaires n'est que de \$433,000. De ce fait, la Société *Nordex* peut donc bénéficier de ces prêts. Pourquoi le gouvernement fédéral canadien devrait-il aider des petites entreprises qui peuvent être, en fait, des filiales de grandes sociétés multinationales comme Nordex?

J'ai encore beaucoup d'exemples de ce type, *Toronto Iron Works Limited*, et je pourrais continuer pendant longtemps à vous en donner, mais je préfère épargner votre temps.

J'en reviens à la question fondamentale. Si le gouvernement ne veut pas élaborer de politique relative aux petites entreprises, s'il refuse de préparer une loi sur les petites entreprises, pourquoi ne donne-t-il pas une définition précise des petites entreprises, définition sur laquelle les ministères pourraient se fonder pour appliquer le présent bill, d'autres bills, pour élaborer programmes et politiques? Tous les ministères, le ministère des Finances, le ministère de l'Industrie et du Commerce et les autres sont concernés par ce problème. Nous savons tous qu'une demi-douzaine de ministères au moins font affaire avec des petites entreprises. Tous les ministères pourraient tirer profit d'une définition des petites entreprises. Si le ministre ne veut pas accepter la définition américaine—une petite entreprise gérée par son propriétaire, mais qui n'est pas en position dominante—qu'il nous en donne une autre parce que nous aimerions savoir de quoi nous parlons, et sans définition, le ministre lui-même ne sait même pas qui il représente.

**M. Marchand:** Monsieur le président, afin d'obtenir quelques éclaircissements, j'aimerais que le député me précise quelles sont ses préoccupations à propos des filiales. Faites-vous une distinction entre les filiales de sociétés multinationales et les filiales de sociétés américaines? Ou bien traiterez-vous de la même façon les filiales de sociétés canadiennes? Essayez-

[Texte]

distinction? I noticed in your remarks that you dealt specifically with the subsidiary of the multinational. Do you want to treat subsidiaries of big Canadian corporations in the same manner?

**Mr. Jelinek:** Yes, absolutely. I know I mentioned multinational corporations, but I am recommending, in fact, in one of the amendments, to change the definition so that subsidiary companies with parent companies who have sales over the amount that will be established in the bill, would not be eligible for these loans. There could be a subsidiary of any one of the large Canadian corporations that should not be eligible for this loan.

**Mr. Marchand:** Okay. I just was not clear on that. As I indicated to you earlier, I am going to agree with the spirit of the amendment that you have regarding these subsidiaries, but we have some difficulty with the wording. I would put on the record now that we would like to go back with officials and the drafters in Justice and work out an appropriate wording so that we could make sure that what you want is being incorporated in the proper manner.

I wonder if I could just make some comments about the definition question. Certainly, as far as this act is concerned, I do not think the definition problem has really been very serious. It has not been one of the serious problems relating to this particular piece of legislation. The sales definition of \$1 million or less has worked pretty well; and the sales definition now of \$1.5 million, as we have proposed, is going to cover most of the Canadian companies. So we do not feel that that has really been a hindrance in the operation of this act.

But as far as the over-all question is concerned, we will agree with you that, for an over-all government policy, we have to address ourselves to the question of a definition, and we are addressing ourselves to it, and this is one of the things that we will certainly be dealing with in the policy paper that we are putting together.

As you know, it is rather a complex question and we are looking at experiences in other countries around the world. We are looking at Japan, we are looking at Belgium, we are looking at the United States. In making our decision on this we will have certainly looked at the experience of all of these other countries. I am not saying right now we are going to define it or we are not going to define it, except that it is a question that we are dealing with very seriously.

• 1020

**Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, on a point of order.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Kaplan:** I have a piece of paper here, amendments to be proposed to the standing committee for Bill C-48 on the small business enterprise definition. Where did that come from?

**The Chairman:** I am sorry, that was distributed before you arrived. There are two documents that have been distributed and they are draft amendments that may be proposed by Mr. Jelinek.

[Traduction]

vous de faire une distinction entre ces différentes catégories de filiales? Vous avez seulement parlé des filiales de sociétés multinationales. Est-ce que, selon vous, les filiales de grandes sociétés canadiennes devraient être soumises au même régime?

**M. Jelinek:** Tout à fait. Oui, j'ai parlé des sociétés multinationales, mais en fait, dans l'un des amendements, je recommande la modification de la définition de façon que les filiales de sociétés dont le chiffre de ventes dépasse le montant établi dans le bill ne puissent se voir accorder ces prêts. Ce pourrait, par exemple, être le cas de filiales de grandes sociétés canadiennes.

**M. Marchand:** Très bien. Mon esprit n'était pas très clair à ce sujet. Comme je vous l'ai signalé précédemment, j'approuve l'esprit de votre amendement relatif aux filiales, mais je pense que des difficultés se posent pour ce qui est du libellé. J'aimerais consigner au compte rendu que nous voudrions à nouveau consulter les fonctionnaires et les rédacteurs du ministère de la Justice afin de nous assurer que vos recommandations seront correctement exprimées.

J'aimerais faire quelques remarques à propos de la définition. Pour ce qui est de la loi, je ne pense pas que le problème de la définition ait été particulièrement préoccupant. En ce qui concerne le chiffre de ventes, la somme de 1 million de dollars ou moins n'a jamais posé de problème; on propose maintenant le chiffre de 1.5 million de dollars, qui vaudra pour la plupart des sociétés canadiennes. Ainsi, nous ne pensons pas que l'application de cette loi pose des difficultés.

D'autre part, nous convenons avec vous que, avant que le gouvernement élabore une politique globale en matière de petites entreprises, il est nécessaire d'établir une définition, et c'est d'ailleurs ce que nous sommes en train de faire à l'heure actuelle. Cette question sera traitée dans le document de politiques, actuellement au stade de l'élaboration.

Comme vous le savez, il s'agit d'une question particulièrement complexe, et nous sommes actuellement en train d'étudier l'expérience acquise dans les autres pays du monde dans ce domaine. Nous regardons ce qui se passe au Japon, en Belgique et aux États-Unis. Lorsque nous prendrons notre décision à ce propos, nous aurons certainement examiné ce qui se passe dans tous ces autres pays. Je ne dis pas tout de suite que nous allons le définir ou non, mais c'est une question que nous étudions très soigneusement.

**M. Kaplan:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

**Le président:** Oui.

**M. Kaplan:** J'ai ici le texte d'un amendement proposé au Comité permanent au sujet du Bill C-48, sur la définition des petites entreprises. D'où vient ce document?

**Le président:** Je suis désolé, mais on l'a distribué avant votre arrivée. Deux documents ont été distribués, il s'agit de projets d'amendements que pourrait proposer M. Jelinek.



[Text]

**Mr. Kaplan:** If Mr. Jelinek is making such a big thing about the unbelievable fact that there is no good definition of small business enterprise, why has he put in his own definition which is totally silent on these points that he says are so critically important? This is exactly the same, fundamentally, except for this issue of subsidiaries, as the government's definition.

**Mr. Jelinek:** That is right, because I felt that . . .

**Mr. Kaplan:** What are you talking about?

**The Chairman:** Mr. Jelinek, if it is agreeable, we can proceed in this manner to clarify the point, but there may be some procedural difficulty. If there is no objection, proceed, but at least do it through the Chair.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, I wanted, first, to comment on what the Minister just finished saying, with all due respect. He suggested that there is no problem with the definition as it pertains to this bill although he indicated that he is looking at the possibility of establishing a general definition on small business.

I have to correct him by saying that there is a problem with the definition in this bill, and he himself has suggested that he will consider, and indeed consider seriously, my recommendation to change a definition in this bill to eliminate the subsidiary companies being eligible. The fact is that even in past years—officials last time could not assure this Committee that small business loans from this government were not made to subsidiaries of very large corporations—it is possible that small business loans were made to subsidiaries of multinational corporations, corporations that were foreign owned. Therefore, it is very possible, and the officials last time could not assure that this did not happen, that the Government of Canada, has been assisting through the Small Businesses Loans Act foreign companies whose parent companies had sales in the billions of dollars. Therefore, I just want to clarify the point that the definition in this bill has caused problems. I was happy to hear the Minister say that he would take into consideration my recommendation to have this altered.

In response to the member's concern with my amendment, yes, I would far rather have a general definition of small business along the same lines as the United States Small Business Administration's legislation of owner-managed, but not dominant in its field, but I know that if I came up with an amendment and a recommendation to this Committee at this time of a general definition, it would be refused because the government and the Minister have not had an opportunity, as he indicated, to look around and make a final decision on a general definition. Therefore, my proposed amendment to the Committee at this time is strictly to amend the definition as it relates to this bill so that foreign owned or subsidiaries of large companies whose sales are beyond the eligibility figure as prescribed in this bill will be eliminated from having the right to these loans. I think that answers the member's concern, Mr. Chairman, of my amendment to this definition.

[Translation]

**M. Kaplan:** Si l'absence incroyable d'une bonne définition d'une petite entreprise bouleverse tellement M. Jelinek, pourquoi sa propre définition ne contient-elle aucun des points qui lui semblent si importants? Il donne essentiellement la même définition que celle du gouvernement, sauf en ce qui concerne la question des filiales.

**M. Jelinek:** C'est exact, mais j'ai pensé . . .

**M. Kaplan:** De quoi parlez-vous?

**Le président:** Monsieur Jelinek, si vous êtes d'accord, nous pouvons clarifier cette question, mais nous pourrions nous heurter à des difficultés de procédure. Si tous les membres du Comité sont d'accord, je vous prie de poursuivre, mais par l'entremise du président.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, je voulais tout d'abord commenter les paroles du ministre, si vous le permettez. Il a dit que la définition contenue dans le projet de loi ne présentait aucune difficulté, mais il a ajouté qu'il envisage de donner une définition générale de la petite entreprise.

Je regrette de le contredire, mais la définition qui figure dans le projet de loi présente une difficulté, et il semble l'admettre lui-même lorsqu'il dit qu'il étudiera sérieusement ma recommandation visant à modifier la définition du présent projet de loi en vue de rendre inadmissible les filiales. Même au cours des dernières années—et les hauts fonctionnaires qui sont venus la dernière fois au Comité n'ont pu nous donner une assurance que les prêts destinés par le gouvernement aux petites entreprises n'étaient pas accordés aux filiales de grandes sociétés—il est possible que des prêts destinés aux petites entreprises aient été octroyés aux filiales de sociétés multinationales, de sociétés appartenant à des étrangers. Par conséquent, il est tout à fait possible—et les hauts fonctionnaires n'ont pu nous assurer que cela ne se produisait pas—il est possible que le gouvernement du Canada ait aidé par le biais de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, des sociétés dont la société mère jouit d'un chiffre de vente de plusieurs milliards de dollars. Je veux simplement faire remarquer que la définition contenue dans le présent projet de loi a créé des difficultés. J'ai été ravi d'entendre le ministre dire qu'il étudierait ma recommandation en vue de modifier cette définition.

En réponse à la critique formulée par l'honorable député au sujet de mon amendement, je dois dire qu'en effet je préférerais certainement une définition générale de la petite entreprise, qui rejoigne celle de la Loi américaine sur l'administration de petites entreprises où l'on parle de sociétés gérées par le propriétaire et non prédominantes dans leur domaine. Je sais cependant que, si je proposais maintenant au Comité un amendement et une recommandation contenant une définition générale, mon amendement serait rejeté parce que le gouvernement et le ministre n'auraient pas eu la possibilité, comme l'a dit le ministre d'examiner ce qui se passe ailleurs et de prendre une décision finale au sujet d'une définition générale. Par conséquent, l'amendement que je propose maintenant au Comité vise strictement à modifier la définition qui figure actuellement dans le projet de loi afin de rendre impossibles ces prêts aux filiales de sociétés étrangères ou de grandes



[Texte]

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Jelinek. M. Clermont, on a point of order.

• 1025

**M. Clermont:** Monsieur le président..., d'un autre côté, monsieur le ministre, si on complique la définition de ce qu'on entend par une «petite entreprise», et que le gérant, (aujourd'hui on les appelle les directeurs de banque ou de caisse populaire), doit faire l'étude de la demande d'une petite entreprise... Je vais revenir aux remarques qui ont été faites par notre collègue, M. Darling... Le directeur de l'institution financière va se dire: «Un instant, là, si la chose est trop compliquée, si je suis obligé de vérifier l'état financier de quatre ou cinq ou six compagnies, eh! bien pourquoi ne viens-tu pas faire un prêt régulier?» Alors, je crois que c'est sans doute très important dans la pensée de celui qui propose cette modification; mais d'un autre côté, monsieur le ministre, j'espère que vous allez prendre en considération très sérieusement le changement de la définition d'une «petite entreprise». Je crains que les banques ou les autres institutions financières qui peuvent prêter dans le cadre de cette loi, soient incitées à prêter. Alors, je vous suggère, monsieur le ministre, d'y penser à deux fois, avant d'ajouter des règlements très sévères concernant la définition de ce qu'on entend par une «petite entreprise».

**Mr. Marchand:** Mr. Chairman, I will just make some brief comments. I would just like to say to Mr. Clermont that, as usual, the words of the accountant are very wise. One of the great concerns expressed to me in my consultations with small business across the country is that they did not want to see a very complicated definition. They said that they really did not want to be put in a straitjacket and did not want to see a lot of polarization of small versus big in the operation of a lot of the government programs. That came from the small-business community itself which, as I say, are independent of any organizations and are expressing their own views.

To get back to Mr. Jelinek's comments, Mr. Chairman, certainly under the present operation of the Small Business Loans Act subsidiaries could have received loans, but it really is not very likely.

**Mr. Jelinek:** How do you know that?

**Mr. Marchand:** Well, we were just checking with the officials here. It really has not been a problem; it has not been a complication they have been concerned about. He is right that perhaps it could happen, but it is our experience that it has not really been a problem.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, the officials and the Minister do not know how many loans were given out to small business in relation to fishing and farming, the breakdown. No one in any department, according to the last Committee meeting, knows the breakdown of the amount of loans to the three different areas contained in this bill—fishing, small business

[Traduction]

sociétés dont le chiffre de vente dépasse les chiffres acceptables en vertu du projet de loi. Je crois, monsieur le président, avoir répondu à l'objection du député sur la définition proposée dans mon amendement.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Jelinek. M. Clermont invoque le Règlement.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, Mr. Minister, if we complicate the definition of "small business", and if the manager, whom we call today a bank or credit union executive, must process a small business application, he is going to think: "wait a minute, if this is too complicated, if I have to audit the financial statements of four, five or six companies, why do you not apply for a regular loan?" This idea is certainly behind this amendment, but, on the other hand, Mr. Minister, I hope that you will study the possibility of modifying the definition of "small business". I do not think that banks and other financial institutions will be very encouraged to grant loans with this legislation. So, I suggest, Mr. Minister, that you think twice before adding very strict rules concerning the definition of "small business".

**M. Marchand:** Monsieur le président, j'aimerais faire quelques commentaires. Tout d'abord, l'intervention de M. Clermont est, comme toujours, très intéressante et très sage. J'ai constaté, au cours de mes discussions avec des petits industriels dans le pays, qu'ils ne voulaient pas d'une définition très compliquée. Ils ne voulaient pas non plus se retrouver coincés par une définition stricte qui entraînerait une trop grande polarisation des petites entreprises par rapport aux grandes, dans le cadre des programmes du gouvernement. Il s'agit là de l'opinion des petits industriels qui, comme je vous l'ai dit, sont indépendants de toute organisation.

Pour en revenir aux observations de M. Jelinek, monsieur le président, il se peut que des succursales aient reçu des prêts dans le cadre de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, mais cela est fort peu probable.

**M. Jelinek:** Comment pouvez-vous le savoir?

**M. Marchand:** Je l'ai vérifié auprès de mes collaborateurs. Je peux vous dire que cela ne leur a pas posé de problème. Certes, cela pourrait se produire, mais jusqu'à présent, cela n'a pas été le cas.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, les fonctionnaires et le ministre ignorent combien de prêts ont été octroyés à des petites entreprises dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture. Comme nous l'avons constaté lors de la dernière séance du Comité, personne dans ce ministère ne connaît la ventilation et le montant des prêts accordés à ces trois secteurs

[Text]

and farming. If that knowledge is not available, then certainly there is no knowledge as to what potential subsidiaries of large companies received these loans. Mr. Chairman, the Minister cannot say that this is not a problem because he does not know and his officials do not know.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Jelinek. It is quite clear that the witness can say that he does not believe it is a problem. Now you can debate it, and this Committee might want to make a value judgment internally, within their own minds, as to who is right, but there is no question that the Minister has exceeded any position he has in indicating that he does not think it is a problem. Quite clearly, you think it is and I think you both agree that an amendment might be advisable, so I do not see that we need to carry that on.

**M. Clermont:** J'invoque le Règlement, monsieur le président.

**Le président:** Oui.

**M. Clermont:** Tous les trois mois, le ministère des Finances émet un communiqué donnant le nombre de prêts qui ont été faits durant la période précédente et le total. J'ai ici du premier janvier 1976 au 30 septembre 1976, dans le cadre de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, 3,783 prêts. Alors, au ministère des Finances, on connaît le nombre de prêts faits dans le cadre de ces trois projets, j'en suis certain.

• 1030

**The Chairman:** Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** Thank you, Mr. Chairman.

I want to take up this interesting issue that Mr. Jelinek has raised about the possibility of subsidiaries of large corporations cashing in on this program.

You are increasing the aggregate principal amount from \$300 million to \$600 million?

**Mr. Marchand:** From \$350 million.

**Mr. Kaplan:** From \$350 million. How close are you to the \$350 million ceiling right now?

**Mr. Passy:** Mr. Chairman, if lending continues at the current rate, which is running at about \$80 million a year, we would approach \$250 million in the three-year period, but we anticipate that lending will increase in the next . . .

**Mr. Kaplan:** In other words, you are saying that, although your ceiling now is \$350 million, you are only up to \$250 million? I wonder whether Mr. Jelinek is noting that. Their ceiling is \$350 million and they are up to \$250 million. So in other words, even if these subsidiary corporations are coming in and borrowing money, there is still over \$100 million left for genuine small businesses.

I could see the validity of his case if he were arguing that maybe—maybe; there is no evidence, he has none, but you do not have any either. Let us say that the big corporations had come in and had been taking advantage of this act. They are certainly not displacing small business, because there is more than \$100 million that has not even been taken up yet. The

[Translation]

économiques importants: la pêche, les petites entreprises et l'agriculture. S'ils ignorent cela, ils ignorent certainement aussi combien de succursales de sociétés importantes ont reçu des prêts. Monsieur le président, le ministre ne peut pas dire que cela ne constitue pas un problème, puisqu'il n'en sait rien, tout comme ses collaborateurs.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Jelinek. Le témoin peut très bien affirmer que, à son avis, cela n'est pas un problème. Vous pouvez ne pas être d'accord, et le Comité voudra peut-être prononcer un jugement de valeur à cet égard, mais il est évident que le ministre a le droit d'affirmer qu'à son avis cela ne constitue pas un problème. Vous n'êtes pas d'accord avec lui, mais étant donné que vous reconnaissez tous les deux que cet amendement est souhaitable, ce n'est pas le peine de poursuivre ce genre de discussion.

**Mr. Clermont:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Clermont:** Every three months, the Department of Finance issues a news release indicating the number of loans which have been granted during the previous period, with the amounts involved. I have here a document indicating that, between January 1, 1976 and September 30, 1976, 3,783 loans have been granted under the Small Businesses Loans Act. Then, I am sure the Department of Finance knows how many loans were granted for these three projects.

**Le président:** Monsieur Kaplan.

**M. Kaplan:** Merci, monsieur le président.

Je veux poursuivre cette question intéressante soulevée par M. Jelinek sur la possibilité pour les filiales des grandes sociétés de profiter de ce programme.

Vous augmentez le montant principal de 300 à 600 millions?

**M. Marchand:** De 350 millions.

**M. Kaplan:** De 350 millions. Actuellement, êtes-vous prêt du plafonnement de 350 millions?

**M. Passy:** Monsieur le président, si les prêts se continuent au rythme actuel, soit d'environ 80 millions par année, nous approcherons les 250 millions en trois ans, mais nous prévoyons que les prêts vont augmenter dans la prochaine . . .

**M. Kaplan:** En d'autres termes, vous dites que, quoique le plafond soit de 350 millions, vous êtes seulement rendu à 250 millions? Je me demande si M. Jelinek en prend note. Le plafonnement est de 350 millions et on a prêté 250 millions. Autrement dit, même si les filiales des sociétés empruntent, il reste encore 100 millions pour la vraie petite entreprise.

Je comprendrais le bien-fondé de son argument s'il prétendait que peut-être—peut-être, il n'y a pas de preuve, il n'en a pas, et vous n'en avez pas non plus—les grandes sociétés ont profité de cette loi. Même s'il en était ainsi, elles ne nuisent certainement pas à la petite entreprise, puisqu'il reste plus de 100 millions pas encore prêtés. Le plafonnement va être relevé



[Texte]

ceiling is going to go up to \$600 million. So what is the big deal? There is no evidence at all that the presence or the possible presence of subsidiary corporations making loans is keeping out small business. There is no shortage of money under this program. The problem is just qualifying and coming in and some of these other things that you are changing, but it is certainly not competition between big business's subsidiaries and genuine small businesses to get money under this program. So it is just an absolute red herring.

I was glad to hear you say, Mr. Minister, that you are prepared to amend the definition, or consider amending the definition, to make sure that big business cannot come in and take advantage of this act, however legitimate the uses to which they will put the funds may be. This is a small business program, not a big business program. It is just a red herring to argue that the failure to have an exclusion of subsidiaries in the past has done anything to set small business back. I wonder whether you would agree with that?

**Mr. Marchand:** This debate is going on in a very interesting fashion, but I think I will just repeat my earlier answers, that really it has not been a problem, that there is a lot of validity to the observations that you have made.

I think there are other limiting factors that have been operating with respect to the act that have been much more serious, especially the interest rate. We want to clear that hurdle out of the way and get that \$600 million out working for small business. We feel that it is a major hurdle, it has been a major stumbling block, especially with the chartered banks who have done most of the lending, and we want to get it out of the way.

**Mr. Kaplan:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. I see that we have completed our questions. Mr. Jelinek, do you have . . .

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, I wast just . . .

**The Chairman:** I note we have a quorum now and it might be advantageous to proceed. I understand some members have other commitments.

**Mr. Clermont:** That is not good.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, exactly because of that fact I would like, at this time, to move this amendment. I will eliminate the other amendment increasing . . .

**The Chairman:** Which is this and which is that?

**Mr. Jelinek:** All right. I will not put forward the amendment increasing the amount of the loan to \$75,000 and raising the eligibility level to \$2 million. I am eliminating that one.

The one I want to move . . .

**The Chairman:** All right. I wish I knew which one you were talking about. They all . . .

**Mr. Jelinek:** Increasing . . .

**The Chairman:** All right. Are you talking about this whole total series of amendments?

**Mr. Jelinek:** Yes.

[Traduction]

à 600 millions. Alors, où est le problème? Il n'y a aucune preuve que la présence ou la présence possible de filiales des sociétés éloigne la petite entreprise. Le programme ne manque pas d'argent. La difficulté consiste à se qualifier et à se présenter, elle vient de certaines autres choses que vous modifiez, mais la difficulté n'est certainement pas la concurrence qui existerait entre les filiales des grandes entreprises et la vraie petite entreprise pour obtenir l'argent de ce programme. C'est donc un faux problème.

J'ai été ravi de vous entendre dire, monsieur le ministre, que vous êtes prêt à modifier la définition ou que vous envisagez de la faire, afin que la grande entreprise ne puisse pas tirer avantage de cette loi, même si elle utilise ces fonds de la façon la plus légitime. C'est un programme pour la petite entreprise et non pour la grande entreprise. Il est tout simplement faux de prétendre que le fait de ne pas avoir exclu les filiales par le passé ait nui à la petite entreprise. Admettez-vous cela?

**M. Marchand:** La discussion est très intéressante, mais je pense que je vais répéter ce que j'ai dit, cela n'a jamais été un problème, vos remarques sont très pertinentes.

Je crois qu'il y a d'autres éléments contraignants qui jouent relativement à la loi et qui sont beaucoup plus sérieux, en particulier les taux d'intérêt. Nous voulons régler cet aspect et affecter ces 600 millions à la petite entreprise. Nous croyons que c'est un grave problème, que ce fut un obstacle important, surtout pour les banques à charte ayant effectué la plupart des prêts, et nous voulons régler cela.

**M. Kaplan:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup. Je vois que nous avons terminé nos questions. Monsieur Jelinek, avez-vous . . .

**M. Jelinek:** Monsieur le président, j'allais justement . . .

**Le président:** Je remarque que nous avons maintenant le quorum, nous aurions peut-être avantage à poursuivre. Je crois que certains députés ont d'autres engagements.

**M. Clermont:** Ce n'est pas bon.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, c'est justement à cause de cela que j'aimerais présenter cet amendement. Je laisse tomber l'autre amendement portant sur l'augmentation . . .

**Le président:** Voudriez-vous préciser?

**M. Jelinek:** Je ne vais pas présenter l'amendement visant à augmenter le montant du prêt à 75,000 dollars et à augmenter le niveau d'admissibilité à deux millions. Je vais laisser tomber cela.

Celui-ci que je maintiens . . .

**Le président:** Très bien. Je voudrais savoir duquel vous parlez exactement. Ils sont . . .

**M. Jelinek:** L'augmentation . . .

**Le président:** Très bien. S'agit-il de toute cette série d'amendements?

**M. Jelinek:** Oui.



## [Text]

**The Chairman:** They are being withdrawn?

**Mr. Jelinek:** Yes.

**The Chairman:** Agreed?

**Mr. Jelinek:** Well, I never did move the amendment.

**The Chairman:** I agree.

• 1035

**Mr. Jelinek:** In that event on the other amendment I have to change the \$2 million back to \$1.5 million.

**The Chairman:** There is no motion at the present moment. So if you want to put in a motion when we reach that clause, and have in the one you would like it to be, I have no objection.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, during the last committee meeting on this bill I asked Mr. Monk the following, and I will quote to be exact:

Can Mr. Monk assure us that none of those 260,000 companies in Canada in fact are subsidiaries of large companies and are eligible or have received loans?

**Mr. Monk answered:**

No, I cannot give that assurance.

We are going back, Mr. Chairman, to the possibility of subsidiaries taking advantage of the Small Business Loans Act. Therefore I move that Bill C-48 be amended in Clause 4...

**The Chairman:** I am sorry. We will have to reach Clause 4, Mr. Jelinek, before we do that. If you are ready to proceed clause by clause, then I think we should do so and then you will find an opportunity to make your appropriate amendment.

Clauses 1 to 3 agreed to.

*On Clause 4*

**The Chairman:** Mr. Jelinek.

**Mr. Jelinek:** I move that Bill C-48 be amended in Clause 4 by striking out lines 23 to 33 inclusive at page 2 thereof and substituting the following therefor...

Do you want me to read the whole thing, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Perhaps we could take this amendment as read if it contains that which is on this page. It is not numbered but it is the singular page with, I gather, some exceptions. If you would indicate the exceptions...

**Mr. Jelinek:** The exception is, Mr. Chairman, to change the \$2 million figure, both in (a) and (b), to \$1.5 million.

**The Chairman:** That is restoring it to its original position.

**Mr. Jelinek:** That is correct.

**The Chairman:** Perhaps the honourable member would like to indicate to the Chair and to the Committee the substantial and essential difference between this and that which is already in the bill.

**Mr. Jelinek:** The difference this amendment would make to the bill is that it would eliminate the eligibility of subsidiary

## [Translation]

**Le président:** Sont-ils retirés?

**M. Jelinek:** Oui.

**Le président:** D'accord?

**M. Jelinek:** Je ne les ai jamais proposés.

**Le président:** En effet.

**M. Jelinek:** Dans ce cas, pour l'autre amendement je dois changer le chiffre de 2 millions et le ramener à 1.5 million.

**Le président:** Actuellement, il n'y a aucune motion. Alors, si vous voulez présenter une motion lorsque nous serons à cet article, et celle de votre choix, je n'ai pas d'objection.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, au cours de la dernière séance du comité portant sur ce bill, j'ai posé la question suivante à M. Monk, et je cite pour être précis:

M. Monk peut-il nous assurer qu'aucune de ces 260,000 compagnies au Canada sont en fait des filiales de grandes compagnies et sont admissibles et ou ont reçu des prêts?

**M. Monk a répondu:**

Non, je ne peux vous donner cette assurance.

Monsieur le président, nous revenons à la possibilité que les filiales puissent bénéficier de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Je propose donc que l'article 4 du Bill C-48 soit amendé?

**Le président:** Je regrette, monsieur Jelinek, vous devrez attendre que nous en soyons à l'article 4 avant de proposer cela. Si vous voulez procéder article par article, alors, je pense que nous devrions le faire, et vous aurez l'occasion de présenter les amendements appropriés.

Articles 1 à 3 adoptés.

Article 4.

**Le président:** Monsieur Jelinek.

**M. Jelinek:** Je propose que l'article 4 du Bill C-48 soit modifié pour la suppression à la page 2 des lignes 24 à 37 inclusivement et par l'addition de ce qui suit...

Voulez-vous que je le lise en entier, monsieur le président?

**Le président:** S'il contient ce qui est sur cette page, nous pourrions le considérer comme lu. Ce n'est pas numéroté, mais c'est une seule page avec quelques changements, je crois. Si vous voulez nous indiquer des changements...

**M. Jelinek:** Monsieur le président, il s'agit de remplacer le chiffre 2 millions par 1.5 million aux alinéas a et b.

**Le président:** Ce qui ramène le tout à sa forme originale.

**M. Jelinek:** En effet.

**Le président:** L'honorable député voudrait peut-être dire au président et au comité la différence essentielle entre ceci et ce qui est déjà dans le bill.

**M. Jelinek:** La différence, monsieur le président, c'est que cet amendement rendrait inadmissibles les filiales dont les compagnies-mère ont des ventes dépassant 1,5 million.

[Texte]

companies whose parent companies have sales higher than \$1.5 million, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is there any debate on that before I make a ruling? I have not ruled it in order. The amendment has been moved and I am prepared to rule on it, but if there are any points that need to be made or wish to be made at this time . . .

**Mr. Philbrook:** It seems to me, if I am correct, that it would eliminate businesses whose annual gross revenue was over \$1.5 million but not necessarily distinguish between Canadian-owned businesses and foreign-owned subsidiaries.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, the intent of this bill . . .

**The Chairman:** This amendment I presume.

**Mr. Jelinek:** No. The intent of this bill, Mr. Chairman, is to assist companies with sales less than \$1.5 million whether they are Canadian-owned companies or foreign-owned companies. Therefore this proposed amendment of mine would eliminate subsidiaries of Canadian or foreign-owned companies.

**Mr. Philbrook:** It does not specifically say that. It eliminates companies whose gross annual revenue is in excess of \$1.5 million, but it does not specifically say, I believe, what Mr. Jelinek said it said in terms of subsidiaries. There is no mention of subsidiaries at all, either Canadian-owned or foreign-owned.

I just want to clarify it.

• 1040

**The Chairman:** Mr. Breau.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, I wish to speak against this amendment. While it may have a good intention and it may be worthwhile for Mr. Jelinek and others to study the possibility of having the kind of legislative safeguard he is looking for, certainly under these terms I cannot support this amendment. First of all, an association is not defined. Is it 51 per cent ownership? Is it 10 per cent of the shares? Is it just a link between company A and company B? This could affect a small family firm that had a branch business. For example, a member of the family in Nova Scotia and his brother would have a trucking firm. The brother would have a trucking firm in New Brunswick, a few hundred miles away, or one hundred miles away, the two are trucking in the same trucking rights. It could involve trucking, it could involve fishing, or the retail business—just because there was an association. What is an association? And because the aggregate of sales of these two companies was \$1.5 million, they would be exempt. The intent Mr. Jelinek has may be a good one, and I would agree that there should be some kind of safeguard, but certainly the \$1.5 million is not enough, and secondly, the term “association” is just not clear enough. What is an “association” of two businesses or three or four? Certainly, I could not support this amendment in those terms.

**The Chairman:** Excuse me. I would like to intervene here, just for good order. I have not ruled this amendment in order.

[Traduction]

**Le président:** Y a-t-il des arguments là-dessus avant que je prenne une décision? Je n'ai pas décidé de l'admettre. L'amendement a été proposé et je suis prêt à prendre une décision, mais s'il y a des questions qu'il est nécessaire de soulever ou que vous voulez soulever maintenant . . .

**M. Philbrook:** Il me semble, si je ne me trompe, que cela éliminerait les entreprises dont les revenus bruts annuels dépassent 1,5 million, mais ne ferait pas nécessairement la distinction entre les entreprises canadiennes et les filiales étrangères.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, l'objet du bill . . .

**Le président:** L'amendement, je présume.

**M. Jelinek:** Non. L'objet du bill, monsieur le président, est d'aider les compagnies ayant des ventes de moins de 1,5 million, qu'elles soient propriété canadienne ou étrangère. Donc, l'amendement que je propose éliminerait les filiales canadiennes ou étrangères.

**M. Philbrook:** Cela élimine les compagnies dont les revenus annuels bruts dépassent, 1,5 million, mais il n'est aucunement question de filiales comme le dit M. Jelinek, je crois. On n'y mentionne aucunement filiales canadiennes ou étrangères.

Je veux simplement éclaircir cela.

**Le président:** Monsieur Breau.

**M. Breau:** Monsieur le président, je m'oppose à cet amendement. Son objet est peut-être valable M. Jelinek et d'autres pensent vouloir étudier la possibilité de ce genre de garanties législatives, mais je ne peux certainement pas appuyer cet amendement dans ces conditions. D'abord, on ne définit pas ce qu'est une association. S'agit-il d'une propriété de 51 p. 100? Ou de 10 p. 100? Est-ce simplement un lien entre la compagnie A et la compagnie B? Cela pourrait affecter une petite entreprise familiale ayant une filiale dans le commerce. Par exemple, deux frères peuvent avoir une entreprise de camionnage en Nouvelle-Écosse. L'un des frères pourrait avoir une entreprise de camionnage au Nouveau-Brunswick, à plusieurs centaines de milles ou à 100 milles de là, et les deux pensent fonctionner sous le même permis. Ce pourrait être le camionnage, la pêche, le commerce de détail, etc simplement parce qu'il y a une association. Qu'est-ce qu'une association? Étant donné que la somme totale des ventes de ces deux compagnies serait de 1,5 million de dollars, ce serait inadmissible. L'intention de M. Jelinek est peut-être bonne, j'admets qu'il faudrait un genre de garanties, mais 1,5 million de dollars n'est pas suffisant et ensuite le mot association n'est pas assez clair. Est-ce une association de deux entreprises, de trois, de quatre? Je ne puis certainement pas appuyer cet amendement dans ces termes.

**Le président:** Excusez-moi. J'aimerais intervenir ici, simplement pour mettre les choses au point. Je n'ai pas encore décidé



*[Text]*

I am prepared to listen to arguments in relationship to its procedural acceptability. Failing to hear such arguments, I am about to make a ruling as to whether this motion, in fact, can be put to the Committee. It has been moved, I have to decide upon its procedural acceptability, and I am prepared to do that if there is not any discussion on that singular point.

**Mr. Breau:** I am sorry, Mr. Chairman. I was discussing the substantive side.

**The Chairman:** I realize that, and that is why I did not intervene.

**Mr. Breau:** In the absence of your wise ruling, I just assumed that you had accepted it.

**The Chairman:** No, I had not. I did not want to intervene. The point was interesting, and certainly you had no reason to believe that because I had not made it clear to the Committee, but I do so now. Mr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Mr. Chairman, in line with what you said before about procedural acceptability, is the amendment to be presented as one package, including the second part relating to a Clause 4.1, or is it to be split up into separate parts? Are these two separate parts?

**The Chairman:** It is not for the Chair to decide upon that point. A motion has been made and the motion is a singular package. That is the way it will have to be dealt with, unless the mover wishes to subdivide it. In that case, it would require unanimous consent to do so. In any event, procedurally, that is the way it stands there.

**Mr. Clermont,** did you have a point you wished to make?

I will indicate now, and I will be as brief as possible, that in terms of the procedural acceptability of this motion I am persuaded by the work I have done on this, in looking into it in this brief time that I have had it, that it is not an acceptable motion. It is not acceptable for the following reasons. The Royal recommendation not only contains the obvious element that you cannot change the expenditure of funds upward in a committee, but it is also quite clear, if one looks at 246(3) of Beauchesne's fourth edition in respect to Royal recommendations, it is not only the amount of a charge, but also its objects, purposes, conditions and qualifications. Using that as a base for the ruling, it seems to me to be quite clear that this amendment is an attempt to set qualifications that do not already exist in the proposed amending bill, qualifications as to who would be eligible to receive a loan. It may well be that all Committee members would wish to set such a limitation, but from a procedural standpoint, the Chair cannot allow this amendment to proceed on the basis that it violates standing precedence, Beauchesne and the Royal recommendation itself. I therefore rule it out of order.

**Mr. Breau:** So I spoke for nothing.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Jelinek.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, I am, very obviously, one of the few members who do not have a legal background. I think the Minister himself is also in that category—I am not sure.

**The Chairman:** So is the Chair, but proceed.

*[Translation]*

si cet amendement était recevable. Je suis prêt à entendre des arguments à ce sujet. Faute de quoi, je vais prendre une décision pour savoir si cette motion peut, en fait, être mise aux voix. Elle a été proposée, je dois donc prendre une décision, et s'il n'y a pas d'autre discussion là-dessus, je suis prêt à le faire.

**M. Breau:** Je regrette, monsieur le président, je discutais du contenu.

**Le président:** Je comprends cela, et c'est pourquoi je suis intervenu.

**M. Breau:** Faute de décision sage de votre part, je présumais que vous aviez accepté.

**Le président:** Non, je ne l'avais pas accepté. Je ne voulais pas intervenir. La question est intéressante et vous n'aviez aucune raison de croire cela parce que je ne l'avais pas dit clairement au Comité, mais je le fait maintenant. Monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Monsieur le président, après ce que vous avez dit au sujet de la recevabilité l'amendement est-il un ensemble, comprenant la deuxième partie au sujet de l'article 4.1, ou est-il divisé en parties séparées? Y a-t-il deux parties séparées?

**Le président:** Ce n'est pas au président à décider cela. Une motion a été présentée et la motion constitue un ensemble. C'est comme cela qu'elle sera considérée, à moins que le proposeur veuille la subdiviser. Dans ce cas, cela demande le consentement unanime. De toute façon, nous en sommes là pour ce qui est de la procédure.

Monsieur Clermont, aviez-vous quelque chose à dire?

Je vais maintenant et aussi rapidement que possible vous faire part de ma décision sur la recevabilité de cette motion. Je suis persuadé, par le travail que j'ai fait, en l'étudiant pendant le peu de temps que je l'ai eue, que ce n'est pas une motion recevable. elle n'est pas recevable pour les raisons suivantes. La recommandation royale contient non seulement certains éléments évidents à l'effet qu'un comité ne peut pas augmenter les dépenses d'un fonds, mais il est également clair, si l'on se rapporte à l'article 246(3) de la quatrième édition de Beauchesne portant sur la recommandation royale, que ce n'est pas seulement le montant, mais également l'objet, le but, les conditions et les qualifications. Donc, à cause de cela, il me semble très clair que cet amendement tente de fixer des qualifications qui n'existent pas dans le bill proposé, au sujet des personnes admissibles à un prêt. Il se peut très bien que les membres du Comité veuillent fixer de telles limites, mais du point de vue de la procédure, le président ne peut pas admettre cet amendement, étant donné qu'il va à l'encontre des précédents établis, de Beauchesne et de la recommandation royale. Donc je le juge inacceptable.

**M. Breau:** Donc j'ai parlé pour rien.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Jelinek.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, il est évident que je suis l'un des quelques députés qui n'aient pas de formation en droit. C'est aussi, je crois, le cas du ministre . . . je n'en suis pas sûr.

**Le président:** Le président également, mais continuez.



[Texte]

• 1045

**Mr. Jelinek:** I cannot argue your ruling, Mr. Chairman, but I would like to put a question to the Minister again in this regard. He realizes my intent. I feel that most of the Committee members in this Committee agree with my intent to eliminate the subsidiaries of large companies taking advantage of this bill and the Minister has indicated to me that he would consider my recommendation. I would like the Minister to put on record now in which way will this recommendation be included in this bill and at what time could we accept some change to this effect.

**Mr. Marchand:** Mr. Chairman, I am happy to indicate to the honourable member that the Minister of Finance and I agree with the spirit of this recommendation and it would be our intention through the Department of Finance and the Department of Justice and our own Small Business Secretariat to examine this question very carefully to see if an appropriate amendment could not be put at the report stage.

In light of the Chairman's ruling and the relationship of this amendment to the royal recommendation, we will certainly have to have a look at that too because that could cause us some difficulties as well. We will obviously have to look at it very carefully to see what we can or cannot do. But we agree with the spirit. We will make an undertaking that we will contact the honourable member also about the wording of the possible amendments to keep him advised as we go along.

**Mr. Jelinek:** Mr. Chairman, is the Minister saying that because of rules and regulations in Beauséjour and what have you, it will be impossible to eliminate the potential of foreign-owned subsidiaries taking advantage of the Canadian government programs?

**The Chairman:** The witness has simply indicated that the ruling that I have made, which is not binding on the House itself, may cause some procedural difficulties if they wish to proceed. Quite obviously, if the government wished—and I do not know quite how this is done—to change the royal recommendation if it poses a problem, that can be done. Then one can amend to accommodate the adjustment in the royal recommendation if that seems to be a procedural difficulty in the House of Commons itself.

Mr. Breaux. Yes, Mr. Jelinek.

**Mr. Jelinek:** One final question. Can the Minister assure this Committee that before the final passage of this bill on third reading, this Committee and the House of Commons will be assured that subsidiaries of companies that have annual sales of more than \$1.5 million will not be able to take advantage of this program?

**Mr. Marchand:** That was the spirit of the amendment. I said that we agreed with the spirit of the amendment. We will do all we can to get an appropriate wording to be presented at the report stage. But as the Chairman said, because of the complications with the royal recommendation and so on, as I am not that versed in some of the procedural aspects of this,

[Traduction]

**M. Jelinek:** Je ne peux pas discuter de votre décision, monsieur le président, mais je voudrais poser une question au ministre à ce sujet. Il comprend mon intention. Je crois que la plupart des membres du Comité sont d'accord avec mon intention d'éliminer les filiales des grandes entreprises qui profitent de ce bill et le ministre m'a dit qu'il tiendrait compte de ma recommandation. J'aimerais que le ministre nous dise de quelle façon cette recommandation sera incluse dans ce bill et à quel moment nous pouvons nous attendre à avoir ces changements.

**M. Marchand:** Monsieur le président, je suis ravi de dire à l'honorable député que le ministre des Finances et moi-même sommes d'accord avec l'esprit de cette recommandation et que c'est notre intention, par l'intermédiaire du ministère des Finances et du ministère de la Justice et de notre propre secrétariat aux petites entreprises, d'examiner très attentivement cette question et de voir si un amendement approprié ne pourrait être présenté lors du rapport.

Compte tenu de la décision du président basée sur la recommandation royale, nous devons certainement tenir compte de cela également, parce que cela pourrait aussi nous causer des difficultés. Il est évident que nous devrions étudier très attentivement ce que nous pouvons faire et ce que nous ne pouvons pas faire. Mais nous sommes d'accord avec l'esprit de la recommandation. Nous nous engageons à contacter l'honorable député quant au libellé à l'amendement possible afin de le tenir au courant au fur et à mesure que nous procédons.

**M. Jelinek:** Monsieur le président, le ministre veut-il dire qu'à cause des règlements de Beauséjour et, je ne sais quoi, ce sera impossible d'empêcher une filiale à propriété étrangère de prendre avantage de programmes du gouvernement canadien?

**Le président:** Le témoin a simplement dit que la décision que j'ai prise, qui n'engage pas la Chambre, peut lui causer des difficultés de procédure s'il décide de s'engager dans cette direction. Il est évident, si le gouvernement le désire—je ne sais pas exactement comment cela peut se faire—qu'il peut changer la recommandation royale si elle cause un problème, c'est possible. Ensuite on peut présenter un amendement conformément à la recommandation royale si cela pose une difficulté de procédure à la Chambre des communes elle-même.

Monsieur Breaux. Oui, monsieur Jelinek.

**M. Jelinek:** Une dernière question. Le ministre peut-il nous donner l'assurance, au Comité et à la Chambre des communes, qu'avant le passage de ce bill en troisième lecture, les filiales et compagnies ayant des ventes annuelles de plus de 1.5 million ne pourront pas profiter du programme?

**M. Marchand:** C'était là l'esprit de l'amendement. J'ai dit que nous étions d'accord avec l'esprit de l'amendement. Nous ferons notre possible pour présenter un libellé approprié à l'étape du rapport. Mais comme l'a mentionné le président, étant donné les difficultés au sujet de la recommandation royale et ainsi de suite, comme je ne suis pas très versé dans les

[Text]

we will have to look at it obviously through the Department of Justice to see what can be done.

**Mr. Jelinek:** So it will be done?

**Mr. Marchand:** To see what can be done.

I have accepted the spirit of the recommendation. I made a commitment that we will bring forth an appropriate amendment at the report stage, if that is possible, but I am being cautious because of the ruling by the Chairman right now relating to the royal recommendation. And I am not sure procedurally how complicated it is going to be to accommodate you. If it is straightforward and simple, certainly I take it as the desire of this Committee that we not have the Small Business Loans Act apply to subsidiaries of large corporations, then we want to meet that.

• 1050

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, just recently . . .

**The Chairman:** Mr. Breau.

**Mr. Breau:** . . . the Minister and Mr. Jelinek may have interpreted that I meant that I was in agreement that we could solve this problem very quickly. I said that the intent by Mr. Jelinek, as I heard him, seemed to make sense but there can be some difficulties. First of all, how do you define the interrelationships between companies? That is one problem which I think should be studied. But there is no way this can be studied within a matter of weeks, before this bill comes back to the House. I can see some real potential problems of family concerns. I can name a dozen of them that come to mind where I do not think it would be the intent of Mr. Jelinek or the Minister to exclude them. I think this is a very complex area. Certainly my comments were not meant to suggest that the Minister could come up with an amendment at the report stage in the House.

**The Chairman:** Mr. Gray, have you a comment to make.

**Mr. Gray:** First of all, you may have mentioned this in your ruling, Mr. Chairman, and I am sorry I was not here when you gave it. But the Royal recommendation is not simply a matter of the interpretations of Dr. Beauchesne or the rules of the House; it is in the British North America Act. Therefore the implications of that for legislation involving a financial charge at the request of the Crown is a serious one. So we have to recognize this. And I hope our colleague on the other side, in the official Opposition, recognizes that as well. At the same time, I have more confidence in the advisers of the Minister than perhaps some do, and I do not think it is necessarily beyond their wit and ability to come up with something to deal with this problem by the time this bill comes back in the House. This is not a new problem. And we have had all sorts of efforts, I think reasonably successful, in making definitions and such things in the Foreign Investment Review Act, and now that the problem is before us, I think people who are concerned with the needs of small businesses feel that the support of this type of legislation should be for what is truly small business and not just a small entity controlled by a larger business. People like myself, with these concerns, would be

[Translation]

questions de procédure, nous devons évidemment étudier cela avec le ministère de la Justice pour voir ce qui peut être fait.

**M. Jelinek:** Donc, ce sera fait?

**M. Marchand:** On va voir ce qu'il est possible de faire.

J'ai accepté l'esprit de la recommandation. Je me suis engagé à ce que nous présentions un amendement approprié à l'étape du rapport, si c'est possible, mais je suis prudent étant donné la décision du président basée sur la recommandation royale. Et je ne suis pas quelles difficultés de procédure nous aurons afin de donner satisfaction. Si c'est simple et pas compliqué, j'accepte certainement le désir de ce Comité que la Loi sur les prêts aux petites entreprises ne s'applique pas aux filiales des grandes sociétés, alors nous essayerons de faire cela.

**M. Breau:** Monsieur le président, très récemment . . .

**Le président:** Monsieur Breau.

**M. Breau:** . . . le ministre et M. Jelinek ont pu penser que je croyais que l'on pouvait résoudre rapidement ce problème. J'ai dit que l'intention de M. Jelinek me semblait logique mais qu'il peut y avoir certaines difficultés. D'abord, comment définissez-vous les relations entre les compagnies? Je crois que c'est l'un des problèmes qui devrait être étudié. Mais il est impossible d'étudier cela en quelques semaines, d'ici à ce que ce bill revienne à la Chambre. Je peux voir des problèmes réels pour ce qui est des entreprises familiales. Il y en a une douzaine qui me viennent à l'esprit et je ne crois pas que ce soit l'intention de M. Jelinek ou du ministre de les exclure. Je crois que c'est un domaine très complexe. Je n'ai pas voulu inciter le ministre à présenter un amendement à l'étape du rapport à la Chambre.

**Le président:** Monsieur Gray, avez-vous un commentaire à faire?

**M. Gray:** D'abord, vous en avez peut-être parlé dans votre décision, monsieur le président, et je regrette de ne pas avoir été là. Mais la recommandation royale n'est pas seulement une question d'interprétation de Beauchesne ou des règlements de la Chambre, elle est comprise dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Donc les implications pour une loi impliquant une charge financière à la demande de la Couronne sont très sérieuses. Nous devons donc comprendre cela. Et j'espère que nos collègues de l'autre côté, de l'opposition officielle, le comprennent également. En même temps, j'ai plus de confiance dans les conseillers du ministre que n'en ont certaines personnes, et je crois que cela ne dépasse pas nécessairement leur compétence et leur capacité de pouvoir régler ce problème d'ici à ce que le bill revienne en Chambre. Ce n'est pas un problème nouveau. Et nous avons eu toutes sortes d'essais, et assez réussis, dans l'élaboration de définitions et de ce genre de choses pour ce qui est de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Et maintenant, je crois que les gens qui sont préoccupés par les besoins de la petite entreprise pensent que ce genre de loi doit aider la vraie petite entreprise et non seulement les petites filiales des grandes entreprises. Je serais



*[Texte]*

very disappointed if we did not have a solution by the time the bill came back for report stage.

**The Chairman:** Thank you very much.

Clauses 4 to 9 inclusive agreed to.

Title agreed to.

Bill agreed to.

**The Chairman:** Shall I report the bill without amendment to the House?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** I want to thank the Minister and his officials for coming before us today. This Committee will reconvene on Monday evening at 8 p.m.

This meeting is now adjourned.

*[Traduction]*

franchement très déçu si nous n'avions pas une solution avant l'étape du rapport de ce bill.

**Le président:** Merci beaucoup.

Articles 4 à 9 inclusivement adoptés.

Titre adopté.

Bill adopté.

**Le président:** Dois-je faire rapport du bill sans amendement à la Chambre?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je veux remercier le ministre et ses fonctionnaires d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Le Comité se réunira à nouveau lundi à 20 h 00.

La séance est levée.















HOUSE OF COMMONS

Issue No. 56

Monday, June 13, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 56

Le lundi 13 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques

### RESPECTING:

Bill C-18, An Act to amend the Bretton Woods  
Agreements Act.  
Bill C-5, An Act to amend the Currency and  
Exchange Act and to amend other Acts in  
consequence thereof.

### CONCERNANT:

Bill C-18, Loi modifiant les accords de Bretton  
Woods.  
Bill C-5, Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les  
changes et, par voie de conséquence, certaines  
autres lois.

### APPEARING:

The Honourable Donald S. Macdonald,  
Minister of Finance.

### COMPARAÎT:

L'honorable Donald S. Macdonald,  
Ministre des Finances.

### WITNESSES:

(See back cover)

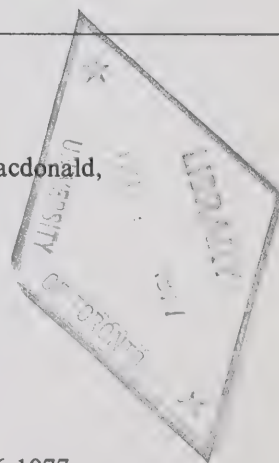
### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

Government  
Publications





STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Mr. Norman Cafik  
*Vice-Chairman:* Mr. Herb Breau

Messrs.

Balfour	Demers
Clarke	Gray
( <i>Vancouver Quadra</i> )	Huntington
Clermont	Kaplan
Collenette	Lambert ( <i>Bellechasse</i> )

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* M. Norman Cafik  
*Vice-président:* M. Herb Breau

Messieurs

Lambert	Ritchie
( <i>Edmonton West</i> )	Robinson
Leblanc ( <i>Laurier</i> )	Rodriguez
Lefebvre	Stevens
Philbrook	Towers—(20)

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Monday, June 13, 1977:

Mr. Ritchie replaced Mr. Elzinga;  
Mr. Balfour replaced Mr. Darling;  
Mr. Lambert (*Edmonton West*) replaced Mr. Jelinek;  
Mr. Collenette replaced Mr. Douglas (*Bruce-Grey*).

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 13 juin 1977:

M. Ritchie remplace M. Elzinga;  
M. Balfour remplace M. Darling;  
M. Lambert (*Edmonton-Ouest*) remplace M. Jelinek;  
M. Collenette remplace M. Douglas (*Bruce-Grey*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 13, 1977  
(66)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:13 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Collenette, Lambert (*Edmonton West*), Philbrook and Stevens.

*Other Member present:* Mr. Lajoie.

*Appearing:* The Honourable Donald S. Macdonald, Minister of Finance.

*Witnesses: From the Department of Finance:* Dr. E. P. Neufeld, General Director, International Trade and Finance Branch; Dr. M. Kelly, Director, International Finance Division. *From the office of the Auditor General:* Mr. Rhéal Chatelain, Deputy Auditor General.

The Committee resumed consideration of Bill C-18, An Act to amend the Bretton Woods Agreements Act.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The Minister and the witnesses from the Department of Finance answered questions.

Pursuant to a resolution of the Committee of May 31, 1977, the Committee resumed consideration of Bill C-5, An Act to amend the Currency and Exchange Act and to amend other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

Mr. Chatelain made a statement and answered questions.

At 10:30 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m., Tuesday, June 14, 1977.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 13 JUIN 1977  
(66)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 20 h 13 sous la présidence de M. Cafik (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Collenette, Lambert (*Edmonton-Ouest*), Philbrook et Stevens.

*Autre député présent:* M. Lajoie.

*Compareît:* L'honorable Donald S. Macdonald, ministre des Finances.

*Témoins: Du ministère des Finances:* M. E. P. Neufeld, directeur général, Direction des finances et commerce internationaux; M. M. Kelly, directeur, Division des finances internationales. *Du bureau de l'Auditeur général:* M. Rhéal Chatelain, sous-auditeur général.

Le Comité reprend l'étude du bill C-18, Loi modifiant les accords de Bretton Woods.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Le ministre et les témoins du ministère des Finances répondent aux questions.

Conformément à une résolution du Comité du 31 mai 1977, le Comité reprend l'étude du bill C-5, Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les changes et, par voie de conséquence, certaines autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

M. Chatelain fait une déclaration et répond aux questions.

A 22 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 14 juin 1977, à 9 h 30.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Monday, June 13, 1977

• 2015

*[Text]*

**The Chairman:** Order, please. We shall resume consideration of our order of reference relating to Bill C-18, An Act to amend the Bretton Woods Agreements Act, and I shall call Clause 1 of that act.

On Clause 1 . . .

I want to welcome the Honourable Donald S. Macdonald, Minister of Finance, before us tonight and his officials, whom he will introduce at this time. Then we will proceed to questioning, unless the Minister wants to make any opening remarks.

**Hon. Donald S. Macdonald (Minister of Finance):** I have no further statement, Mr. Chairman. I have with me Dr. E. P. Neufeld and Mr. M. Kelly.

**The Chairman:** Thank you very much. Welcome gentlemen. The first name I have on my list is that of Mr. Stevens. Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Macdonald, as you probably know, the annual report of the Bank for International Settlements was released in Switzerland on Sunday—I guess—at least yesterday. Is Governor Bouey in Switzerland attending the meeting of BIS, as it is referred to?

**Mr. Macdonald:** He attends on a regular basis each month; whether he is there this week or not, I am not sure. I did not have my regular meeting with him today, I know he has been on the road, but whether he is in Basel or not, I could not say.

**Mr. Stevens:** Are you familiar with the annual report?

**Mr. Macdonald:** No, I have not seen it yet, Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** In an article, commencing at page 45 in today's New York *Times* they give extensive coverage to the annual report. They state, for example that:

The BIS strongly insist that floating exchange rates are making inflation harder to conquer in some countries.

Noting that at the Committee last week you almost took pride in saying that Canada had given some leadership with regard to floating exchange rates as far as the IMF was concerned, and certainly in your speech in the House you dwelt on that point, I was wondering what your reaction is to this BIS finding, that floating exchange rates are certainly not an unmixed blessing?

**Mr. Macdonald:** I do not think that opinion would be shared in Canada.

**Mr. Stevens:** You are saying then, in relation to what the BIS has stated, that Governor Bouey would likely have registered a minority objection, or a minority opinion differing?

**Mr. Macdonald:** That certainly, I know, is not the position either of the Department of Finance nor, I think it is fair to

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le lundi 13 juin 1977

*[Translation]*

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi se rapportant au Bill C-18, Loi modifiant les accords de Bretton Woods. Je mets l'article 1 de la loi en délibération.

L'article 1

Je souhaite la bienvenue à l'honorable Donald S. Macdonald, ministre des Finances, ainsi qu'à ses adjoints que je lui demanderais de bien vouloir nous présenter. Ensuite nous passerons aux questions, à moins que le ministre n'ait une déclaration d'ouverture à nous faire.

**L'hon. Donald S. Macdonald (ministre des Finances):** Je n'en ai pas, monsieur le président. Mes adjoints aujourd'hui sont MM. E. P. Neufeld et M. M. Kelly.

**Le président:** Je vous remercie.

M. Stevens est le premier sur ma liste.

Monsieur Stevens.

**M. Stevens:** Je vous remercie, monsieur le président. Vous savez sans doute, monsieur Macdonald, que le rapport annuel de la Banque des règlements internationaux a été publié hier en Suisse. Le gouverneur Bouey participe-t-il à la réunion de la Banque de règlements internationaux en Suisse?

**M. Macdonald:** Il participe à toutes les réunions mensuelles, mais je ne sais pas s'il se trouve en Suisse cette semaine ou non. Nous n'avons pas eu notre réunion hebdomadaire normale cette semaine; je sais qu'il a beaucoup voyagé mais j'ignore s'il se trouve à Bâle en ce moment ou non.

**M. Stevens:** Vous êtes au courant du rapport annuel?

**M. Macdonald:** Non, je ne l'ai pas encore vu, monsieur Stevens.

**M. Stevens:** Le New York Times d'aujourd'hui publie à la page 45 un important article consacré à ce rapport annuel. J'y trouve entre autres:

La BRI est convaincu que les taux de change flottants rendent la lutte contre l'inflation plus difficile dans certains pays.

Vu que la semaine dernière vous avez dit au Comité, non sans fierté, que le Canada était à l'avant-garde des pays ayant adopté un taux de change flottant par rapport au Fonds monétaire international, question sur laquelle vous êtes encore revenu lors de votre discours à la Chambre, j'aimerais savoir ce que vous pensez du jugement de la BRI concernant les taux flottants.

**M. Macdonald:** Cet avis n'est pas partagé par le Canada.

**M. Stevens:** Ce qui voudrait dire que le gouverneur Bouey aura, lors de la réunion de la BRI, exprimé un avis divergent.

**M. Macdonald:** Telle n'est certainement pas la position ni du ministère des Finances, ni de la Banque. Cet avis a été



## [Texte]

say, the Bank. In the discussion, I take it that that would have been by the Bank of International Settlement's staff, rather than by the members, so that it may very well be that in discussions the Governor, over time, has disagreed with that staff viewpoint.

**Mr. Stevens:** Never wanting to refute the Minister or his officials, the *New York Times'* report is that it is actually a reflection, in the annual report, of the private view of the major western central banks that own it. I take it that Canada is one of the countries that own a piece of the BIS?

**Mr. Macdonald:** I do not think that would be so—I think that would be the consensus here.

**Mr. Stevens:** What is not so?

**Mr. Macdonald:** That does not reflect Canada's viewpoint.

**Mr. Stevens:** Are you a part owner of Bank for International Settlement?

**Mr. Macdonald:** We are just discussing whether we do have a shareholding, or whether as a central bank and we just participate in it.

**Mr. E. P. Neufeld (General Director, International Trade and Finance Branch, Department of Finance):** That is right. We can find that out definitely. My tentative answer is that we are not a shareholder, but I would wish to confirm that.

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, I would not want to be overly technical, in the sense that, as I understand it, it is a co-operative arrangement among the central banks who are members thereof, whether technically or not we are shareholders. Is it not correct that it is a co-operative arrangement for the convenience of various central banks, including the Bank of Canada?

**Mr. Macdonald:** Co-operative arrangement in what sense?

**Mr. Stevens:** For the handling of the international monetary arrangements that may develop over the years, as far as international central bank activity is concerned.

**Mr. Macdonald:** It certainly is one forum in which you can have co-operation between central banks.

• 2020

**Mr. Stevens:** But is it not true that we are a participant, along with other central banks?

**Mr. Macdonald:** We have participated and, as I say, the Governor does regularly attend meetings with other central bankers at Basel under the auspices of the BIS.

**Mr. Stevens:** And then, just for greater clarification, in connection with the BIS view on floating exchange rates we would be differing with the view that I have expressed as being part of the Annual Report.

**Mr. Macdonald:** Obviously.

**Mr. Stevens:** Let me get your reaction then, Mr. Minister, to this. The Report states that

the key to revival out of the present economic recession-like condition in the world is a revival in business invest-

## [Traduction]

exprimé non pas par les membres de la Banque mais par le personnel, si bien que lors des différentes discussions, le gouverneur a sans doute exprimé son désaccord avec ce point de vue du personnel.

**M. Stevens:** Sans vouloir contredire le ministre, je signale néanmoins que d'après l'article du *New York Times*, cette déclaration traduit la position des principales banques centrales du monde occidental faisant partie de la BRI. D'ailleurs la RBI appartient en partie au Canada, n'est-ce pas?

**M. Macdonald:** Je ne pense pas que tel soit le cas.

**M. Stevens:** Qu'est-ce qui n'est pas le cas?

**M. Macdonald:** Cette déclaration ne traduit pas la position canadienne.

**M. Stevens:** Le Canada possède bien une part des actions de la Banque des règlements internationaux, n'est-ce pas?

**M. Macdonald:** Il faudrait vérifier si nous détenons des actions ou bien si en tant que banque centrale, nous participons simplement aux réunions.

**M. E. P. Neufeld (directeur général, Direction des finances et du commerce internationaux, ministère des Finances):** Nous allons vérifier. Je pense que nous ne sommes pas actionnaires, mais je vais vérifier.

**M. Stevens:** La BRI fonctionne aux termes d'un accord de coopération entre les banques centrales qui en font partie. C'est donc une question technique que de savoir si oui ou non nous en sommes actionnaires. C'est bien exact qu'un accord de coopération a été conclu entre les différentes banques centrales, y compris celle du Canada.

**M. Macdonald:** Qu'entendez-vous par accord de coopération?

**M. Stevens:** Pour traiter de tous les accords monétaires internationaux concernant les activités des banques centrales.

**M. Macdonald:** La BRI facilite effectivement la coopération entre banques centrales.

**M. Stevens:** Nous participons donc aux activités de la BRI de concert avec les autres banques centrales.

**M. Macdonald:** En effet et ainsi que je l'ai dit, le gouverneur participe régulièrement aux réunions qui ont lieu à Bâle sous les auspices de la BRI.

**M. Stevens:** Donc le Canada a une position différente de la BRI en ce qui concerne les taux de change flottants.

**M. Macdonald:** Oui.

**M. Stevens:** Je vais citer encore un extrait du rapport:

Il est essentiel pour remédier au marasme économique sévissant actuellement dans le monde de relancer les

[Text]

ment, which implies rising confidence the governments will follow predictable and prudent policies.

And the *Annual Report* states that they feel nations should set national targets for monetary policy and the growth of the government budget in order to help restore this business confidence. And they point out that the OECD is expected to propose that industrial governments all adopt such targets at its next ministerial meeting in Paris.

First, Mr. Minister, I believe you intend to attend that meeting.

**Mr. Macdonald:** That is right, Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** What will be your view with respect to the establishment of such targets, both for government budgetary expenditures and also for monetary growth? Will Canada support that?

**Mr. Macdonald:** I would point out to the meeting that the Bank of Canada has set a target for monetary growth and we have also as a government set targets for expenditures.

**Mr. Stevens:** Through you, Mr. Chairman, what the BIS *Annual Report* is referring to is not an annual target such as the Minister, I take it, is referring to but a longer range two-to five-year target as to what government will commit themselves with respect to monetary growth and also fiscal expansion. Would you be willing, on behalf of the Government of Canada, to go along with that?

**Mr. Macdonald:** I think we probably would want to look a little more critically at the concept of a five-year target. I think the experience of recent years shows that there are imponderables which cannot always be foreseen. But basically the Governor, as you know, has set a target for monetary growth somewhat below the rate of growth of the Gross National Product and the government itself has said in this and succeeding years its target in expenditures will be to keep the rate of growth in expenditures below the rate of growth of the Gross National Product.

**Mr. Stevens:** I take it that the fiscal stance is to keep your increases no greater than the growth in the GNP.

**Mr. Macdonald:** You mean the expenditures?

**Mr. Stevens:** Correct.

**Mr. Macdonald:** That is as I said it, yes.

**Mr. Stevens:** Do I assume then that you feel that the 43 per cent the government takes out of our economy in Canada is a kind of a magical figure, as long as it does not go higher than that?

**Mr. Macdonald:** No. As a matter of fact, if you set the rate of growth below the rate of growth of the GNP then obviously the government's share will come down, provided the other levels do not move up to take it.

**Mr. Stevens:** I do not follow that, Mr. Minister. Why would you think the government's share would come down, if you go up at the same rate as the GNP goes up?

[Translation]

investissements, ce qui exige que l'on puisse faire confiance aux gouvernements pour mettre en œuvre des politiques prévisibles et prudentes.

Toujours d'après ce rapport annuel, les pays devraient fixer des objectifs nationaux en ce qui concerne la politique monétaire et la croissance du budget de l'État afin de renforcer cette confiance. Le rapport ajoute que l'OCDE proposera, lors de la prochaine réunion ministérielle à Paris, que tous les gouvernants des pays industrialisés fixent pareils objectifs.

Vous avez l'intention de participer à cette réunion, n'est-ce pas, monsieur le ministre?

**M. Macdonald:** C'est exact.

**M. Stevens:** Est-ce que le Canada est en faveur de la fixation de pareils objectifs en ce qui concerne les dépenses de l'État et la croissance de la masse monétaire?

**M. Macdonald:** Je vous ferai remarquer que la Banque du Canada a déjà fixé un objectif en ce qui concerne la croissance de la masse monétaire, tandis que le gouvernement a pour sa part fixé des objectifs des dépenses.

**M. Stevens:** Dans son rapport annuel la BRI parle non pas d'objectif annuel, mais plutôt d'objectifs à plus long terme valables pour 2 à 5 ans relativement à la croissance monétaire et fiscale. Seriez-vous d'accord avec pareil approche?

**M. Macdonald:** Un objectif valable pour 5 ans devrait être examiné de plus près. L'expérience des dernières années montre en effet qu'il y a toujours des facteurs imprévisibles. En tout état de cause, le taux de croissance de la masse monétaire fixé par le gouverneur Bouey est légèrement inférieur au taux de croissance du revenu national brut, tandis que le gouvernement pour sa part a répété encore cette année que les dépenses de l'État augmenteraient elles aussi à un rythme quelque peu inférieur à celui du PNB.

**M. Stevens:** Donc les augmentations ne dépasseront pas le rythme de croissance du PNB.

**M. Macdonald:** Vous voulez dire les dépenses?

**M. Stevens:** Oui.

**M. Macdonald:** C'est ce que j'ai dit.

**M. Stevens:** Vous estimez donc que les 43 p. 100 prélevés par le gouvernement sur le produit national canadien est un chiffre magique, dès lors qu'il ne dépasse pas ce taux?

**M. Macdonald:** Pas du tout car si le taux de croissance des dépenses de l'État est inférieur à celui du PNB, la part prélevée par l'État diminuera, à condition que les autres facteurs ne changent pas.

**M. Stevens:** Je ne vous comprends pas, monsieur le ministre. Comment la part prélevée par l'État peut-elle diminuer si elle augmente au même rythme que le PNB?



## [Texte]

**Mr. Macdonald:** I did not say "the same rate"; I said "below the rate of" increase.

**Mr. Stevens:** Yes, but I believe your on-the-record statement is that you are trying to keep your federal government spending at a rate of increase no greater than the increase in the Gross National Product.

**Mr. Macdonald:** Below the rate of increase, Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** How much below?

**Mr. Macdonald:** The rate, as I recall it, in the current year will be 9 per cent. So that is below the rate that we would anticipate, about 2 percentage points below.

**Mr. Stevens:** Anyway, to get back to the BIS *Annual Report*, I take it then that as far as you would be willing to go in Paris later this month is to give them your current targets which you have referred to at this Committee but you would hesitate to give Canadian monetary or fiscal targets, say, five years down the road.

**Mr. Macdonald:** It seems to me that that makes some sense, yes.

**Mr. Stevens:** Whether it makes sense or not, I have to ask you what do you intend to do?

**Mr. Macdonald:** In five years' time you could have a totally different set of facts which might call for either a different policy on expenditures or a different policy with regard to increase in the money supply. So it may well be a cause for changing, from time to time, both the expenditure target and the monetary growth target. I think the sensible thing to do is to adjust both the monetary policy and the expenditure policy to the facts as you see them from time to time.

**The Chairman:** Mr. Stevens, this will be your last question on this round. I think there will be ample opportunity in further rounds.

**Mr. Stevens:** Just before I put my last question, I could certainly make the observation on the Minister's comment that his approach to both monetary and fiscal matters has got us into our present plight with the highest world industrialized unemployment of any nation in the world, and rising inflation.

**Mr. Macdonald:** I think that is silly, Mr. Stevens, but you can say it if you like.

**Mr. Stevens:** Well, I have said it.

**Mr. Macdonald:** I think it is silly, but go on.

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, through you, I had hoped this Committee could be a bit more restrained as far as comments are concerned.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Stevens, I would just point out that I think obviously the observation was a bit provocative, and I do not think one can really make too much of it if the witness responds.

**Mr. Stevens:** Through you, Mr. Chairman, I was wanting to get the Minister's reaction to a further statement in the BIS annual report, which warns that the indebtedness of some of the smaller European countries is becoming a serious problem.

## [Traduction]

**M. Macdonald:** J'ai dit non pas au même rythme mais à un rythme plus lent.

**M. Stevens:** Vous avez cependant dit que le taux de croissance des dépenses du gouvernement fédéral ne devrait pas dépasser celui du PNB.

**M. Macdonald:** J'ai dit qu'il doit être inférieur à ce rythme, monsieur Stevens.

**M. Stevens:** Inférieur de combien?

**M. Macdonald:** Le taux sera de 9 p. 100 pour l'année en cours, ce qui représente 2 p. 100 de moins que le produit national brut.

**M. Stevens:** Pour en revenir au rapport annuel de la BRI, ce sont là les objectifs dont vous ferez part à vos collègues lors de la réunion qui aura lieu à Paris ce mois-ci, mais vous vous refuseriez de fixer des politiques monétaires et fiscales valables pour cinq ans.

**M. Macdonald:** Cela me paraît raisonnable.

**M. Stevens:** Raisonnable ou non, j'aimerais savoir ce que vous comptez faire.

**M. Macdonald:** D'ici cinq ans, les données du problème pourraient avoir changé au point que la politique des dépenses de l'État ou de l'augmentation de la masse monétaire devrait être modifiée de fond en comble. C'est pourquoi les objectifs de dépense et de croissance monétaire doivent être modifiés de temps à autre. Notre politique dans ces deux domaines doit donc suivre l'évolution de la situation.

**Le président:** Ce sera votre dernière question pour ce tour, monsieur Stevens. Vous aurez l'occasion de reprendre la parole plus tard.

**M. Stevens:** Je ferai simplement remarquer que l'approche du ministre vis-à-vis des problèmes monétaires et fiscaux nous a valu le taux de chômage le plus élevé du monde industrialisé, doublé d'une inflation croissante.

**M. Macdonald:** C'est idiot, monsieur Stevens. Vous êtes libre de dire ce que vous voulez.

**M. Stevens:** C'est ce que je fais.

**M. Macdonald:** Je n'en pense pas moins.

**M. Stevens:** Je trouve pareil commentaire déplacé, monsieur le président.

**Le président:** Évidemment la remarque était quelque peu provocante, et si le témoin répond, je ne pense pas qu'il faille trop insister.

**M. Stevens:** Je voudrais savoir ce que le ministre pense de la déclaration contenue dans ce même rapport annuel de la BRI comme quoi l'endettement des petits pays d'Europe est en train de devenir un problème grave. Ainsi les déficits des pays



[Text]

The deficits being run by the Mediterranean countries, for example, have reached record levels, and seem in many cases to be remarkably intractable. They have a table showing that in the aggregate these deficits were \$18 billion in 1974 and \$22 billion last year. Bearing in mind that we in Canada have been running up deficits of \$4 billion a year alone, I wonder what the Minister's reaction is to the BIS comment that these deficits are becoming a serious problem. Does he feel that observation is only pertinent in relation to other countries, or does he feel it is in fact pertinent to Canada too?

**Mr. Macdonald:** I do not think the deficits we have been running in the last several years are beyond the capacity of the Canadian economy to manage.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Stevens. Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Last week, Mr. Chairman, I had the opportunity of discussing with some French parliamentarians the program of controls that has been imposed in France. Strangely enough, in the opinion of the delegates representing a number of the parties in the French parliament, and I presume they represent the popular opinion among parliamentarians over there, one of the primary sources of inflation in Europe is the existence of a huge fund, although no one could say precisely how much, of Eurodollars that was floating around. I wonder if the Minister or his advisers could tell us what they know about this excessive amount of dollars that has been building up in Europe and flowing from one market to another, disrupting currencies and international monetary balances. Are the ministers involved in the International Monetary Fund? Have they any means whereby the disturbing effect of all of this money, which has accumulated over a number of years, may be contained? Are there any provisions in this Bretton Woods Agreement which might go to mitigate the unsettling effects of such funds?

**Mr. Neufeld:** Mr. Chairman, I think the question both of the relative size of the Eurodollar market activity and its implications for domestic economic stability in terms of prices and in terms of exchange rate movements is still a matter of very considerable controversy between even very close observers in the market. There the spectrum goes all the way from those who feel that it probably does not matter very much—it is the domestic equivalent of the velocity circulation of money, as long as it is relatively stable it does not do any harm—to those who say that it grows so quickly and the volume changes so quickly that it does cause some harm. So I think it would be very difficult to get a consensus of opinion on that particular point.

• 2030

On the question of whether there is anything in the fund articles that addresses that question, I think possibly the answer is that it does so only indirectly in the sense that hopefully, through its influence on the domestic policies of member countries and through assisting them with their balance of payments adjustment problems and through introducing such things as rules for floating exchange rates and

[Translation]

méditerranéens a atteint des niveaux records sans qu'on puisse faire quoi que ce soit. D'après un tableau, ces déficits auraient atteint les montants globaux de 18 milliards de dollars en 1974 pour passer à 22 milliards de dollars l'an dernier. Étant donné que notre déficit a été de 4 milliards de dollars par an, j'aimerais savoir ce que le ministre pense de ce commentaire de la BRI. Cette remarque s'applique-t-elle d'après lui uniquement aux autres pays ou également au Canada?

**M. Macdonald:** Je ne pense pas que les déficits que nous avons enregistrés au cours des dernières années dépassent nos possibilités économiques.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Stevens. La parole est à M. Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** La semaine dernière, j'ai discuté avec des députés français au sujet des mesures de contrôle mises en place en France. De l'avis des députés représentant différents partis français, une des principales causes de l'inflation en Europe serait l'énorme masse d'Eurodollars en circulation. J'aimerais que le ministre nous dise ce qu'il sait au sujet de ces Eurodollars qui se sont accumulés en Europe et qui perturbent les devises nationales et les balances de paiement internationales. Les ministres participent-ils aux délibérations du Fonds monétaire international? Quelles mesures comptent-ils mettre en œuvre pour enrayer les effets préjudiciables de l'accumulation de ces Eurodollars depuis plusieurs années? Les accords de Bretton Woods contiennent-ils des dispositions qui permettraient de mitiger les effets néfastes de ces fonds?

**M. Neufeld:** Même les spécialistes ne sont pas d'accord sur les montants des Eurodollars accumulés ni sur leurs répercussions au niveau des prix et des taux de change. Certains estiment que cela n'a aucune importance et que tant que la circulation de ces Eurodollars n'est pas excessive, il n'y a aucun mal, tandis que d'autres au contraire sont d'avis que leur rythme de croissance extrêmement rapide entraîne des résultats néfastes. Il n'y a donc pas d'avis unanime à ce sujet.

Vous avez demandé si le Fonds monétaire international dispose de mesures susceptibles de lutter contre ce problème. Le FMI agit indirectement dans l'espoir qu'en influant sur les politiques intérieures des pays membres, en les aidant à résoudre leurs difficultés de balance des paiements, en fixant les règles régissant les taux de change flottants et en mettant en œuvre des politiques visant à encourager les États membres à

*[Texte]*

generally through policies that are designed to encourage their members to maintain relatively stable international financial relations, the fund will make the international financial environment more stable.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** But is it not a case, Mr. Chairman, of somehow or other absorbing these dollars or mopping them up? Are they not really much more in evidence and more uncontrollable because of the fixed exchange rates?

**Mr. Neufeld:** Mr. Chairman, I do not think there is any way that you can absorb those dollars. These dollars flow into that market from people who own them, to people who want to borrow them, and that is a fact of life. It has been accelerated by the emergence of substantial surpluses on the part of some countries, offsetting deficits on the part of others. Therefore there is a very substantial gross flow of funds in that market, so I do not think it is a question of absorbing them; they exist and they will continue to exist. It is really a question of whether the flows of funds from lenders to borrowers, and even to third and fourth parties, is done in a relatively stable way; just as in domestic markets it is a question of whether the flow of funds from savers to those who want to borrow them is carried out in an orderly fashion.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Well, the impression has been established among particular Common Market parliamentarians that they somehow or other must eliminate this stock of Euro-dollars, which appeared to be unconsciously the result of American policies following the war. Then there was so much aid and here, there, and everywhere that the final resting place of all of those "offshore" American dollars was Europe, and its effect is compounded by the Common Market arrangements.

**Mr. Neufeld:** I think, Mr. Chairman, Euro-dollars are called that because they are on the books of non-U.S.A. domestic banks. It is a fact that there are international institutions that do operate in that way. If they did not exist, or if you could somehow wish them away, I presume that that same volume of business would then be done by U.S.A. domestic banks. I am not sure what the difference in general would have been except the location of the market. It may then no longer be in London as it is now; it might be in New York. But the volume would be just as great; the flow of funds from lenders to borrowers would be just as great. I am just not quite sure what the difference would be as long as, in fact, you had a basic situation where there was very huge borrowing and lending among international governments and corporations.

• 2035

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Going to this form of agreement that we have before us, could the Minister tell us to what extent there was agreement with regard to it? Is it unanimously agreed upon? It seemed to me that the French were very critical of it.

**Mr. Macdonald:** Mr. Lambert, for some period of time the French were very critical of various approaches by other countries to questions of international liquidity.

*[Traduction]*

maintenir des relations financières internationales relativement stables, le FMI parviendra à stabiliser la situation financière internationale.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Mais ne faut-il pas d'une façon ou d'une autre éponger ces Eurodollars? Les taux de change fixes ne rendent-ils pas les mesures de contrôle encore plus difficiles?

**M. Neufeld:** Il n'y a pas moyen d'éponger ces dollars, monsieur le président. Cet argent est mis en circulation par ceux à qui il appartient, et emprunté par ceux qui en ont besoin. Ce phénomène a été renforcé par la constitution d'importants excédents dans certains pays tandis que d'autres accumulaient de gros déficits. C'est ce qui a suscité une grosse circulation de fonds sur les marchés européens, fonds qu'il n'est pas question de résorber. La question est de savoir si la circulation d'argent entre bailleurs de fonds et emprunteurs se fait de façon relativement stable, ce qui est également le facteur essentiel sur les marchés de devises intérieurs.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Les parlementaires des pays du Marché commun auxquels j'ai parlé sont d'avis que ces stocks d'Eurodollars doivent être éponges d'une façon ou d'une autre, stocks qui ont pour origine la politique américaine des années d'après-guerre. A cette époque, les États-Unis accordaient d'énormes montants au titre de l'aide; tous ces dollars se sont finalement accumulés en Europe, situation encore aggravée par le Marché commun.

**M. Neufeld:** Les Eurodollars sont ainsi appelés parce qu'ils sont comptabilisés dans des banques n'appartenant pas aux États-Unis. Si ces banques n'existaient pas, ou si elles disparaissaient, ces transactions seraient effectuées par des banques américaines. La seule différence, je pense, aurait été que le principal lieu de transaction aurait été New York et non pas Londres, mais le volume des transactions resterait inchangé. Je ne suis pas tout à fait certain de la différence, en autant que les gouvernements du monde et les sociétés internationales continueront de faire énormément de prêts et d'emprunts.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Cette entente que nous avons sous les yeux, le ministre pourrait-il nous dire si on l'a adoptée à l'unanimité? Il me semble que les Français l'ont vertement critiquée.

**M. Macdonald:** Pendant un certain temps, les Français ont critiqué toutes les solutions proposées par d'autres pays en ce qui concerne les réserves internationales de liquidités.



[Text]

Following the meeting at Rambouillet between the French and the Americans, there was some agreement on the form in which reform of the international monetary system would take place, and the agreement that is incorporated as part of Clause 3 is a unanimous agreement of the participants in the International Monetary Fund.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Certainly among parliamentarians, and particularly among government supporters, there seemed to be a good deal of animosity towards Bretton Woods in its present form, which rather surprised me.

**Mr. Macdonald:** In its present form or the proposed . . .

**Mr. Lambert (Edmonton West):** No, no. I raised the question, did your government not accept the agreement, has it not recommended that it be ratified? and they said: "About which agreement do you want to speak?"

I realize that the French and the majority of the Common Market countries feel that the U.S. dollar should not be the reserve unit, that there should be some form of new international unit, that gold is to be demonetized in their eyes, although it seemed to me that the French were talking after the event when they were the ones who were the principal beneficiaries in the years past when the price of gold went up. Perhaps they bought too much and now that they have got their fingers burned it is no longer a good thing to have around. But what is the current European view with regard to what should be the basic reserve unit? Certainly it is not the pound as the standby reserve unit. Is it still the U.S. dollar by question of default?

**Mr. Macdonald:** I think, failing anything else, it is still the dollar. Certainly there is not unanimity among the Europeans yet on the special drawing right as the reserve unit, and, if I recall correctly, the question of the appropriateness of the reserve currencies is a question that yet remains to be discussed and decided in the interim committee. This is a question on the agenda for the future.

The common denominator, if you like, that the parties have agreed upon is that the dollar would be in this role. The French, I think it is fair to say, particularly reflecting one part of the current government in majority there, are not yet reconciled to the position of the dollar.

**The Chairman:** Thank you very much. We will get back to you again.

Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Je n'ai que quelques remarques à faire à la suite des questions posées par mon collègue, M. Lambert, au ministre concernant les accords de Bretton Woods. Comme M. Lambert, je faisais partie de la délégation canadienne qui a rencontré la semaine dernière un groupe de parlementaires de l'Assemblée nationale de France. Lors de cette rencontre, il fut question, entre autres, du contrôle des prix et des revenus et eux, comme M. Lambert l'a mentionné, attribuaient une partie de leur problème inflationniste aux accords de Bretton Woods. Ils nous ont demandé si les accords de Bretton Woods avaient eu un impacts sur l'inflation au Canada. Moi, je leur ai répondu que non. Mais maintenant, j'aimerais bien avoir les commentaires du ministre à ce sujet.

[Translation]

A la suite du sommet de Rambouillet où Français et Américains se sont rencontrés, on s'est entendu sur le mode de réforme du système monétaire international; l'entente qui se trouve dans la clause 3 a été adoptée à l'unanimité par tous les membres du Fonds monétaire international.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Chez les parlementaires, surtout du côté du gouvernement, j'ai cru déceler énormément d'animosité envers les accords de Bretton Woods, ce qui m'a grandement étonné.

**M. Macdonald:** Sous sa forme actuelle ou sous . . .

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Non, non. Je leur ai demandé si leur gouvernement n'avait pas accepté l'entente et recommandé sa ratification. On m'a demandé de quelle entente je voulais parler.

Je sais bien que les Français et la majorité des pays du Marché commun préféreraient que l'unité de réserve ne soit pas le dollar américain, qu'on crée une nouvelle unité internationale, que l'or soit démonétisé, et pourtant, les Français ont fait cette déclaration après avoir été les principaux bénéficiaires de l'augmentation du prix de l'or. Peut-être en ont-ils trop acheté, et maintenant qu'ils s'y sont brûlé les doigts, ils ne trouvent plus cela aussi utile. Quelle devrait être, de l'avis des pays européens, l'unité de réserve fondamentale? Ce ne peut certes pas être la livre. Est-ce que c'est toujours par défaut le dollar américain?

**M. Macdonald:** Comme il n'y a rien d'autre, je crois que c'est toujours le dollar. Les Européens n'ont pas encore fait l'unanimité sur les droits de tirage spéciaux comme unité de réserve et, si je ne m'abuse, le comité intérimaire doit encore discuter la question des devises de réserve pour décider laquelle choisir. Cette question est à l'ordre du jour.

Le dénominateur commun, adopté par toutes les parties, c'est que le dollar soit la devise de réserve. Les Français, enfin surtout une partie du gouvernement au pouvoir là-bas, n'ont pas encore accepté la position du dollar.

**Le président:** Merci beaucoup. Je vous redonnerai la parole plus tard.

Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** I have only a few comments to make following the questions asked by my colleague, Mr. Lambert, to the Minister about the Bretton Woods Agreements. As Mr. Lambert, I was part of the Canadian Delegation which met a group of parliamentarians from the French National Assembly last week. At the meeting, we discussed the wage and price controls, among other things, and as Mr. Lambert said, the French think that part of their inflation problem is due to the Bretton Woods Agreements. They asked us whether the Bretton Woods Agreements had had any effect on inflation in Canada. I answered in the negative. But now I would like to hear the Minister's comments on the subject.



[Texte]

Est-ce que les accords de Bretton Woods, jusqu'à maintenant, ont eu un impact au Canada sur l'inflation?

**Mr. Macdonald:** Non, monsieur Clermont, vraiment pas.

• 2040

**M. Clermont:** Mais, monsieur le ministre, pourquoi, selon les parlementaires de l'Assemblée nationale française, les accords de Bretton Woods auraient un impact aussi prononcé sur l'inflation qui sévit sur le continent européen, et principalement en France? Comment les parlementaires français peuvent-ils rattacher les eurodollars aux accords de Bretton Woods?

**Mr. Macdonald:** Monsieur Clermont, les eurodollars appartiennent au secteur privé. Le Fonds monétaire international n'a pas d'eurodollars, c'est le secteur des banques privées qui a ces eurodollars. Et je peux dire, en gros, que les deux amendements proposés ce soir n'affectent en rien ce marché des eurodollars.

**M. Clermont:** Comme cela je n'étais pas du tout en dehors de la vérité quand j'ai répondu aux délégués de l'Assemblée nationale française que, pour nous, les accords de Bretton Woods n'avaient aucun effet sur notre inflation?

**Mr. Macdonald:** Oui.

**M. Clermont:** Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clermont. Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** Thank you, Mr. Chairman. In answer to a question I put on the current account trade deficits that Canada is running up, the Minister said that he was convinced that the Canadian economy could handle our trade deficit. I was wondering if the Minister could expand on that. In what way do you feel that we can handle these current account trade deficits that we have been experiencing?

**Mr. Macdonald:** I think it is fair to observe, Mr. Stevens, that for close to a century in Canada we have been running a current account deficit principally made possible by the importation of capital for the purpose of further development in Canada. So, in that sense, a deficit is not a novelty for us and indeed has been the established experience. For example, Dr. Neufeld points out to me that in terms of Canada's international indebtedness, the ratio of interests and dividends to gross national product was 1.4 per cent in 1945 and is currently 1.4 percent so in that sense there has really not been a dramatic change. There has, of course, been enormous growth in the Canadian economy and it has been able to sustain and accommodate an increase in our current account deficit.

**Mr. Stevens:** Through you, Mr. Chairman, would you not agree though, Mr. Macdonald, that the situation in 1945 was somewhat different in that a great deal of the current account deficit was for building up our economy, the plant and the production facilities within the country, whereas the current account trade deficit today is substantially one of a consumer-oriented nature.

**Mr. Macdonald:** Oh, I do not know that I would share that. I do not think much can be made between 1945 and another year. For example, in 1965 it was 1.4 per cent as well. There

[Traduction]

To date, have the Bretton Woods Agreements had any effect on inflation in Canada?

**Mr. Macdonald:** No, Mr. Clermont, not really.

**Mr. Clermont:** But, Mr. Minister, why, as the members of the French National Assembly said, should the Bretton Woods Agreements have such a strong impact on inflation on the European Continent, mostly in France? How can the French parliamentarians link Eurodollars and the Bretton Woods Agreements?

**Mr. Macdonald:** Mr. Clermont, the Eurodollars are in the private sector. The International Monetary Fund has no Eurodollars whatsoever. They are found in the private banks. In general, the two amendments proposed tonight do not affect at all the market of Eurodollars.

**Mr. Clermont:** Then I was not wrong when I answered the French delegates from the National Assembly that the Bretton Woods Agreements had had no effect whatsoever on our inflation.

**Mr. Macdonald:** Not at all.

**Mr. Clermont:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Merci, monsieur Clermont. Monsieur Stevens.

**Mr. Stevens:** Merci, monsieur le président. En réponse à une question que j'ai posée sur le déficit commercial du compte courant du Canada, le ministre s'est dit convaincu que l'économie canadienne pouvait absorber un tel déficit commercial. Le ministre pourrait-il donner des précisions là-dessus? Comment croyez-vous que nous puissions absorber tous ces déficits de notre compte courant?

**Mr. Macdonald:** Depuis près d'un siècle, le Canada a un déficit de son compte courant surtout à cause des capitaux importés pour mettre en valeur le Canada. Dans un sens, donc, ce déficit n'est pas tout nouveau, il fait plutôt partie de la tradition. Par exemple, M. Neufeld me fait remarquer que le rapport intérêts-dividendes-produit national brut était de 1.4 p. 100 en 1945 et est toujours de 1.4 p. 100. Pour ce qui est de la dette internationale du Canada, il n'y a donc pas eu beaucoup de changement. Bien entendu, l'économie canadienne s'étant considérablement développée, elle a pu absorber l'augmentation du déficit de notre compte courant et même s'en accommoder.

**Mr. Stevens:** Ne croyez-vous pas qu'en 1945 les choses étaient différentes puisque ce déficit a surtout servi à bâtir notre économie, les usines et autres installations au pays, tandis qu'aujourd'hui, ce déficit est surtout dû à la consommation?

**Mr. Macdonald:** Je ne suis pas d'accord avec vous. Je ne crois pas qu'il y ait tant de différence entre 1945 et une autre année. En 1965, le rapport était également de 1.4 p. 100. Bien

## [Text]

has, of course, been a substantial import of consumer goods in Canada just as there have been exports of goods to consumer markets but there has also been a substantial import of capital or in payment for services abroad in relation to capital expenditures. I think one can fairly comment, and certainly in our experience in the last 32 years, the 1976 position would not be out of line with where we stood.

• 2045

**Mr. Stevens:** Through you, Mr. Chairman, Mr. Macdonald, are you, in effect, saying then that everybody in the world is virtually out of step except Canada? I have the International Economic Report of the President of the United States, which gives some very interesting information concerning Canada. No doubt you are familiar with that. One of the things they show very vividly is that Canada's current account trade deficit, when you add surpluses and deficits, in the last two years, 1975-76, is greater than the aggregate current-account trade-deficits of all the other countries of the big seven put together. In other words, it is greater than United States, France, Italy, Japan, United Kingdom, and West Germany. And what I find strange is that if the United States, for example, is trying to balance its current account position and the other countries are seeking a relative balance, why should we be relatively complacent—doodling with figures such as you are—about what relative position we are at in relation to our Gross National Product, if other countries feel it is very undesirable to be running these high trade-deficits?

**Mr. Macdonald:** Well, Mr. Stevens, could I just point out the distortion in the figures you quoted? Of course, there are some countries that had surpluses and some countries had deficits in the year you compared with. But I think you should observe that, in the current year, the United States will run a current-account deficit of between \$18 billion and \$20 billion. So that it varies with regard to the economic circumstances of each country from time to time. It is obviously our goal, both in terms of our export policy and, indeed, by making certain that Canadian industry serves the Canadian market by becoming more competitive, to reduce the current account deficit in Canada. But I think it is a fair observation to say that, on the basis of the last several years experience, I do not think there should be room for complacency but, on the other hand, there should not be room either for deep dismay.

This, after all, is a flowing cycle. Other countries have different experiences.

For example, the American current-account deficit is going to be quite substantial this year, and the interesting thing about the most recent meeting at London was that it was, generally speaking, regarded as being a favourable trend that the Americans were prepared to take a deficit of that amount for the purpose of assisting the balance-of-payments difficulties of other developed and developing countries.

**Mr. Stevens:** Well, through you, Mr. Chairman, the Minister has taken me up on my generalization. If he wishes to go through the individual deficits, and I am quite willing to put those on the record, but the fact is that the Canadian current-account deficit in those two years, 1975-76, was greater than

## [Translation]

entendu, on importe énormément de produits de consommation au Canada mais on en exporte beaucoup également; on a aussi importé beaucoup de capitaux, une partie ayant servi à payer les services à l'étranger. On peut certainement dire que notre situation en 1976 se compare à celle d'antan, du moins d'après notre expérience des 32 dernières années.

**M. Stevens:** Monsieur Macdonald, voulez-vous dire que tous les pays du monde sont dans l'erreur sauf le Canada? J'ai le rapport sur l'économie internationale du président des États-Unis dans lequel on note des renseignements très intéressants sur le Canada. Vous le connaissez sûrement. Le plus frappant c'est le fait qu'en ajoutant au déficit commercial du compte courant du Canada les excédents et déficits des deux dernières années, 1975 et 1976, on se rend compte que celui-ci est plus important que la somme des déficits commerciaux des comptes courants des six autres grands pays, c'est-à-dire les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest. Je trouve étrange que les États-Unis et les autres pays essaient de donner un équilibre relatif à leur compte courant tandis que nous, nous jouons avec les chiffres et nous nous montrons relativement heureux du rapport entre notre déficit et notre produit national brut. Tous les autres pays semblent juger tout à fait indésirable d'avoir des déficits commerciaux aussi élevés.

**M. Macdonald:** Monsieur Stevens, permettez-moi de vous faire remarquer comment les chiffres peuvent déformer les faits. Bien entendu, certains pays ont eu un excédent et d'autres un déficit au cours des années que vous avez comparées. Remarquez que cette année, les États-Unis auront un déficit de 18 à 20 milliards dans leur compte courant. Cela dépend des conditions économiques de chaque pays d'une année à l'autre. En adoptant une politique d'exportation rationnelle et en veillant à ce que les industries canadiennes desservent le marché canadien en devenant plus concurrentielles, nous atteindrons notre objectif qui est de réduire le déficit du compte courant du Canada. D'après ce qui s'est passé ces dernières années, je ne crois pas qu'il y ait place pour la complaisance ni non plus d'ailleurs pour la désolation profonde.

Le cycle se renouvelle constamment. D'autres pays connaissent des expériences différentes.

Par exemple, le déficit du compte courant américain sera très élevé cette année et, ce qui est intéressant, c'est qu'au sommet de Londres qui a eu lieu tout récemment, on a en général jugé d'un œil favorable le fait que les Américains soient prêts à assumer un tel déficit pour aider les autres pays, industrialisés ou en développement, à améliorer leur balance des paiements.

**M. Stevens:** Le ministre a pris mes généralités au pied de la lettre. S'il désire relever chacun des déficits, je suis tout à fait disposé à les citer mais il n'en reste pas moins que le déficit du compte courant du Canada en 1975 et en 1976 a été plus élevé que celui de n'importe quel autre pays parmi les 7 grands, dont



[Texte]

the current-account deficit of any of the other big seven countries, period—including France, the United Kingdom—West Germany, of course, had a surplus; Japan had a surplus; the United States had a surplus. And Italy's deficit, which we hear so much about, was comparatively small.

**Mr. Macdonald:** Well, I think, sir, the sensible thing to do is to look at the economic circumstances. For example, in the year 1975, while Canada continued to be in a growth position, the United States was in an actual recession. So that the people to whom we, in normal circumstances, export such a heavy volume of our products, were in a position of having reduced market demand at a time when economic performance in Canada was rather better. So the level of imports continued in this country when the level of exports declined. I think you have to look at it in that framework.

**Mr. Stevens:** In the current year, though, would you agree that the current-account trade-deficit will likely still be above the \$4 billion?

**Mr. Macdonald:** I think that is a fair approximation. It might be better than that. It is difficult to say. I think the merchandise account has been running quite strongly in the last five months.

**Mr. Stevens:** In any event, a substantial reason for our foreign borrowing, which has been encouraged on the part of provinces and corporations, is to help cover this current-account trade-deficit. Is that correct?

**Mr. Macdonald:** No. That is not the purpose of it; the purpose of the borrowing is, of course, for the purpose of investment in Canada. For example, last year when Hydro-Quebec borrowed \$1 billion, it was primarily borrowed for the purpose of the James bay development and of other major hydro development projects in Canada. And the same with Ontario Hydro and other provincial utilities. In the main, the big borrowings were for investment in energy-related projects of that kind.

**Mr. Stevens:** Well, let me put it another way then, Mr. Minister. If we bear in mind the current-account trade-deficits that were running, what would have been the effect if the borrowing had not taken place that I have referred to?

• 2050

**Mr. Macdonald:** I could not even guess at that. The fact of the matter is that it did take place.

**Mr. Stevens:** Would the dollar have remained at even its seven-year low which it is at now, of roughly 94.5 . . .

**Mr. Macdonald:** That would be pure guesswork. I suppose you would have to assume certain facts and create a model and you would be able to conclude from that. In fact, the borrowing did occur and it did have an impact on the external value of the dollar.

**Mr. Stevens:** If I could attack it from another standpoint, then, on page 6 of your Green Paper, Mr. Minister, dealing with the wage and price controls situation, you state there is a limit to our borrowing from the rest of the world to support

[Traduction]

la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne de l'Ouest qui a connu un excédent, de même que le Japon et les États-Unis. En fin de compte, le déficit de l'Italie, dont on parle tant était comparativement insignifiant.

**M. Macdonald:** Le mieux, c'est de tenir compte des conditions économiques. En 1975, l'économie canadienne a maintenu son taux de croissance tandis que les États-Unis ont connu une récession. En fin de compte, la demande du marché dans ce pays vers lequel nous exportons normalement une grande partie de notre production avait diminué alors que l'économie canadienne se portait mieux. Le taux des importations s'est donc maintenu tandis qu'on a réduit celui des exportations. Il faut replacer les chiffres dans leur contexte.

**M. Stevens:** Cette année, ne croyez-vous pas vous aussi que le déficit commercial de notre compte courant sera de plus de 4 milliards?

**M. Macdonald:** Vous n'en êtes pas loin, ce sera peut-être même mieux. C'est toujours difficile à prévoir. Le compte des exportations est assez fort depuis 5 mois.

**M. Stevens:** De toute façon, la majeure partie de nos emprunts à l'étranger, favorisés par les provinces et les sociétés, sert à combler le déficit commercial de notre compte courant; n'est-ce pas?

**M. Macdonald:** Ces emprunts servent surtout à investir au Canada. L'Hydro-Québec a par exemple emprunté l'an dernier 1 milliard de dollars pour financer le projet de développement de la Baie James ainsi que d'autres projets hydro-électriques au Canada. L'Hydro-Ontario et les autres services publics ont fait de même. En général, les emprunts importants ont été investis dans des projets ayant un lien quelconque avec l'énergie.

**M. Stevens:** J'aimerais formuler autrement ma question. Que se serait-il donc passé pour les déficits commerciaux de notre compte courant si on n'avait pas fait ces emprunts dont j'ai parlé?

**M. Macdonald:** Je ne pourrais même pas essayer de deviner. L'important c'est que cela se soit produit.

**M. Stevens:** Le dollar serait-il resté à sa valeur actuelle de 94,5, la plus basse depuis 7 ans . . .

**M. Macdonald:** Ce serait pure devinette. Pour arriver à une conclusion quelconque, il faudrait présumer de certains faits et créer un modèle. De fait, on a contracté l'emprunt et cela a eu des répercussions sur la valeur du dollar à l'étranger.

**M. Stevens:** Je vais donc aborder la question sous un angle différent. A la page 6 de votre Livre vert sur le contrôle des prix et des salaires, vous dites que nous ne pouvons emprunter à l'infini aux pays étrangers pour subvenir à nos besoins actuels de consommation. Qu'entendez-vous par là?



[Text]

our current consumption standards. What had you in mind when you made that comment?

**Mr. Macdonald:** In general terms, that we can manage this kind of borrowing for a period of time but that we do have to recognize that over a longer period of time we could not borrow at the levels at which, for example, we borrowed last year, which was a historic figure.

**Mr. Stevens:** What would happen if we continued to borrow at that level?

**Mr. Macdonald:** Undoubtedly, over a period of time it would affect the credit rating.

**Mr. Stevens:** And what would you say is the limit?

**Mr. Macdonald:** I do not think I would guess at that. I think it is a generalization that is probably true but I do not think it avails much to guess at what it is.

**The Chairman:** Do you want to go on for a second round, Mr. Stevens? Or a third round? Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, I am interested in the development of the special drawing rights, what the experience has been with regard to them since they have been in now for a matter of a few years, and particularly, too, the seeming attraction by a number of the, shall we say, south countries in the north-south dialogue who would want to have an allocation of those special drawing rights in order to, shall we say, draw down, that they could draw down, and that those funds presumably would be assigned to them by the developed countries. Has there been any development in that regard? What has been the result of the discussions? Gracious me, I think the demands were made by the underdeveloped countries some eight to ten years ago, to my memory, that they met at first in Geneva. It would be before the mid-nineteen-sixties that they were starting to make these demands, that these demands seemed to appear at the various conferences, but then they got their full flow when the special drawing rights were set up and this seemed to be a mechanism that seemed to attract a number of finance ministers of these countries. What has been the net result and what, since the Minister is a representative of Canada attending the International Monetary Fund, and presumably his colleagues who are tied in with the north-south dialogues and so forth—was there any change of position or is the SDR going to be used or not used as a vehicle for Third World aid?

**Mr. Macdonald:** Primarily we would not use it as such. We would prefer that the Third World be assisted by, for example, official development assistance or by private transfers of funds and we personally have not supported this concept. We as a country have not supported this concept of using the SDR with a link to the developing countries. I do not know, Dr. Neufeld, if you would like to expand on the perspective with which it is looked upon.

**The Chairman:** Dr. Neufeld.

[Translation]

**M. Macdonald:** En gros, cela signifie que nous pouvons assumer pendant quelque temps encore un tel emprunt mais que nous devons comprendre qu'à plus longue échéance, nous ne pouvons emprunter des montants comme ceux de l'an dernier, qui sont entrés dans l'histoire.

**M. Stevens:** Qu'arriverait-il si nous continuions d'emprunter les mêmes sommes?

**M. Macdonald:** Cela finirait certainement par affecter notre crédit.

**M. Stevens:** Quelle est la limite d'après vous?

**M. Macdonald:** Je ne veux même pas essayer de deviner. Cette généralisation correspond peut-être à la vérité mais il ne sert à rien d'essayer de deviner ce qu'elle est.

**Le président:** Voulez-vous que j'inscrive votre nom pour un second tour, monsieur Stevens? Ou un troisième tour? Monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Merci. Je m'intéresse à la conception des droits de tirage spéciaux; qu'en pensez-vous puisqu'ils existent depuis quelques années déjà, et surtout puisque plusieurs des pays du dialogue nord-sud aimeraient eux aussi avoir ces droits de tirage spéciaux pour pouvoir toucher des fonds qui seraient ni plus ni moins versés par les pays industrialisés. Où en sont les négociations? Est-ce que les choses avancent? Il me semble que ces demandes ont été présentées par les pays sous-développés il y a huit ou dix ans, la première fois qu'ils se sont réunis à Genève. Ce devait être au début des années 60. Depuis lors on a vu surgir cette demande à diverses conférences. On leur a finalement accordé des droits de tirage spéciaux qui ont alléché bon nombre de ministres des Finances de ces pays. Comme le ministre représente le Canada au Fonds monétaire international, et que ses collègues doivent participer au dialogue nord-sud, etc., peut-être pourrait-il nous dire si nous avons modifié notre position, ou si ces droits spéciaux continuent d'être une forme d'aide au Tiers monde.

**M. Macdonald:** Ces droits ne sont pas une aide au Tiers monde. Nous préférons que ces pays reçoivent une aide officielle au développement ou profitent de transferts de fonds privés; d'ailleurs, nous n'avons pas appuyé ce concept d'utiliser les droits de tirage spéciaux comme un lien avec les pays en développement. Peut-être M. Neufeld aimerait-il vous donner des détails sur notre position.

**Le président:** Monsieur Neufeld.

[Texte]

• 2055

**Dr. Neufeld:** Yes, Mr. Chairman. The idea that SDR's should be issued for the purpose of financing balance of payments problems and problems of economic development in developing countries has been, as you say, around for a little while, Mr. Lambert. Up to this date, the allocation has been entirely on the basis of the relative size of members' quotas in the Fund. There are about nine billion S.D.R.s outstanding and they have all been basically issued on that basis. So the concept has not been accepted.

The reason I think why it has not been accepted is because the developed countries have had great difficulty with the essential concept. The view they have taken in the monetary reform discussions which stretched out over a period of five years or so was essentially that the S.D.R., in order to be a success, must be an instrument in which investors and governments have confidence. The fear they had was that if the S.D.R. issue were designed not to serve as a monetary reserve essentially but rather to help finance the poorer countries, then there might be a fear on the part of some people that it might be issued to excess and that it would lose its value and therefore the very possibility of that might make it hard for it to be a success as a monetary asset.

I think at the end of the day in that monetary reform exercise that view was the one that prevailed. So in this present Bretton Woods bill there is no provision for allocations based on requirements of economic development.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The very name, I suppose, really is a misleading one in that it induces the thought in underdeveloped countries that these Special Drawing Rights—that their demands come under the category of special drawings.

**Mr. Neufeld:** Yes. The name of completely misleading, Mr. Lambert, and there has been private thought given to the possibility of introducing a more descriptive name. But that discussion also has not got anywhere to date.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I have no more questions.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, dans des réponses que vous avez données à notre collègue, M. Stevens, vous avez employé l'expression "nous avons emprunté". Quand vous employez cette expression, vous ne voulez pas dire que le gouvernement du Canada a emprunté. Cela veut dire que des provinces ont emprunté, que des sociétés de la Couronne ont emprunté, peut-être des municipalités, mais... When you use that expression "we have borrowed", that does not mean the federal government.

**M. Macdonald:** Non. C'est le Canada, l'ensemble du Canada, en tant que pays, qui a emprunté. Et le gouvernement du Canada lui-même n'a pas emprunté de fonds sur le marché extérieur. Quelques sociétés de la Couronne, comme vous l'avez mentionné, l'ont fait.

[Traduction]

**M. Neufeld:** En effet. Comme vous l'avez bien dit, monsieur Lambert, il y a déjà longtemps que l'idée d'utiliser les droits de tirage spéciaux pour combler les déficits de la balance des paiements des pays en développement et régler leurs autres problèmes économiques a été amenée sur le tapis. Jusqu'à présent, la répartition s'est entièrement fondée sur l'importance relative de la quote-part des membres dans le Fonds. Il y a près de neuf millions de DTS impayés et ils ont été essentiellement répartis de cette manière. Le concept n'a donc pas été accepté.

D'après moi, il n'a pas été accepté parce que les pays industrialisés ont essentiellement estimé, au cours de la période de près de cinq ans où se sont déroulées les discussions sur la réforme monétaire, que le DTS, afin de réussir, doit être un instrument auquel se fient tant les investisseurs que les gouvernements. Si l'émission de DTS est conçue non pour servir essentiellement de réserve monétaire mais plutôt pour aider à financer les pays moins nantis, certaines personnes pourraient craindre un excès d'émissions, ce qui entraînerait une perte de la valeur du DTS, et cette simple possibilité pourrait rendre difficile sa réussite comme avoir monétaire.

A la fin des travaux sur la réforme monétaire, c'était cette opinion qui prévalait. C'est pourquoi, dans ce bill sur les accords de Bretton Woods, on ne prévoit pas d'affectations fondées sur les besoins du développement économique.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je suppose qu'en réalité le nom même de droits de tirage spéciaux induit en erreur, dans la mesure où il peut amener les pays sous-développés à penser que leurs demandes sont considérées comme des tirages spéciaux.

**M. Neufeld:** Oui. Le nom induit en erreur, monsieur Lambert, et certaines personnes ont exprimé en privé la possibilité d'adopter un nom plus descriptif. Toutefois, jusqu'à présent, cette discussion n'a également pas abouti.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je n'ai plus d'autres questions.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, in your answers to our colleague, Mr. Stevens, you have said: "We have borrowed". When you used this expression you did not mean that the Government of Canada borrowed. You meant that provinces borrowed, that Crown Corporations borrowed, maybe municipalities, but... lorsque vous vous servez de l'expression « nous avons emprunté », vous n'entendez pas que c'est le gouvernement fédéral qui a emprunté.

**Mr. Macdonald:** No. It is Canada as a whole, as a country, that borrowed this money. The Government of Canada itself has not borrowed funds on the outside market. As you have mentioned, some Crown Corporations did.



[Text]

**M. Clermont:** Est-ce qu'il y a des sociétés de la Couronne avec charte fédérale qui ont emprunté ou si ce sont seulement des sociétés comme l'Hydro-Québec qui aurait emprunté un milliard pour des travaux à la Baie James ou peut-être aussi l'Ontario Hydro? Est-ce qu'il y a aussi des sociétés de la Couronne avec charte fédérale qui ont emprunté?

**M. Macdonald:** Oui, par exemple, le Canadien National et la Société pour l'expansion des exportations.

**M. Clermont:** La Société pour l'expansion des exportations.

Est-ce qu'on peut poser des questions sur le Bill C-5? Non. Très bien. On indique cependant sur la convocation que le Bill C-18 et le Bill C-5 sont à l'ordre du jour.

Can we ask questions on both Bill C-18 and Bill C-5?

**The Chairman:** No, Mr. Clermont. The order was sent out, or I should say the notice, dealing with both Bretton Woods and Bill C-5 at three meetings, the last of which is coming up on Friday. They were announced simultaneously in that manner because it was not known at that time what time we would complete Bretton Woods, and as soon as we do we will move directly into Bill C-5.

**Mr. Clermont:** Okay. Thank you.

• 2100

**The Chairman:** Thank you Mr. Clermont. Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Macdonald coming back to the line of questioning put by Mr. Lambert concerning this kind of floating private money outside the central banking system, I notice that the BIS annual report conveniently comments on that too. They said that:

There was a totally unforeseen acceleration in private lending last year by banks and other financial institutions to countries forced into deficit by the recession and the foreign price of oil. This increase in lending is estimated at totally \$95 billion, or considerably more than the \$70 billion in aggregate balance of payment deficit that needed to be financed.

In general, they are saying that they feel this is a very alarming thing that seems to be transpiring. There seems to be two solutions. Arthur Burns, the Chairman of the United States' Federal Reserve Board, feels that there should be some type of mandatory international banking supervision. Where does Canada stand on Mr. Burns' attitude?

**Mr. Macdonald:** I think we would regard that as rather difficult to achieve, although the underlying concern he expressed is one that we expressed—indeed, we talked about it at our last meeting. With the dramatic demands for increased liquidity, which were imposed on the world by the increase in oil prices in 1973-1974, these liquidity demands were met in the first instance primarily by the private banking sector, both for the developed non oil-producing countries and for the developing non oil-producing countries. There was a feeling,

[Translation]

**Mr. Clermont:** Are there any Crown Corporations with a federal charter that borrowed funds or are these only corporations such as Hydro Quebec, who borrowed \$1 billion for operations in the James Bay area, or maybe also Ontario Hydro? Are there also Crown Corporations with a federal charter who borrowed funds?

**Mr. Macdonald:** Yes, for instance, Canadian National and the Export Development Corporation.

**Mr. Clermont:** The Export Development Corporation.

May we ask any questions on Bill C-5? No. Fine. It says, however, on the notice of meeting, that Bill C-18 and Bill C-5 are on the agenda.

Pouvons-nous poser des questions tant sur le Bill C-5 que sur le Bill C-18?

**Le président:** Non, monsieur Clermont. L'ordre, ou plutôt l'avis, a été envoyé et portait sur les accords de Bretton Woods et sur le Bill C-5 pour trois réunions, dont la dernière aura lieu vendredi. Ces sujets ont été annoncés simultanément parce que nous ne savions pas alors à quel moment nous en aurions fini des accords de Bretton Woods; aussitôt que nous en aurons terminé, nous passerons au Bill C-5.

**M. Clermont:** Très bien. Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Clermont. Monsieur Stevens.

**M. Stevens:** Merci, monsieur le président. Monsieur Macdonald, pour en revenir aux questions posées par M. Lambert en ce qui concerne cet argent de source privée qui flotte à l'extérieur du système bancaire central, je note que le rapport annuel de la BRI fournit également des observations à ce sujet. On y dit:

L'an dernier, il y a eu une recrudescence tout à fait imprévue des prêts privés accordés par les banques et d'autres institutions financières à des pays acculés au déficit par la récession et le prix du pétrole étranger. Cette augmentation des prêts est évaluée à un total de 95 milliards de dollars, chiffre considérablement supérieur au déficit global de la balance des paiements, qui s'élevait à 70 milliards de dollars.

En général, les auteurs nous disent estimer que c'est là une tendance très alarmante. Vraisemblablement, il existe deux solutions. Arthur Burns, président du *Federal Reserve Board* (Conseil des réserves fédérales) des États-Unis trouve qu'il devrait y avoir un certain genre de surveillance obligatoire des transactions bancaires internationales. Qu'en pense le Canada?

**M. Macdonald:** Je pense que nous considérons cela comme difficile à atteindre, bien que nous ayons nous-mêmes exprimé la préoccupation qui sous-tend les propos de M. Burns. En fait, nous en avons parlé lors de notre dernière réunion. Pour satisfaire aux exigences draconiennes d'un accroissement de la liquidité, exigences imposées au monde entier par l'augmentation des prix du pétrole en 1973-1974, les banques privées ont été les premières à fournir des liquidités tant aux pays industrialisés non producteurs de pétrole qu'aux pays en développe-



## [Texte]

certainly, earlier this year and late last year that there could be a problem in terms of international liquidity if the private sector became so heavily depleted. Two things have occurred since then: the witteveen facility, which we discussed last week, has emerged, in effect, as a use of government funds to supplement balance of payments assistance under the International Monetary Fund. Secondly—Dr. Neufeld might like to comment on this—I think there has been a modifying of the rate of demand on the private sector, or at least a changed opinion as to the ability of the private sector to manage it.

**Mr. Neufeld:** There has been some discussion on that point, including from the press reports, in the BIS. The specific actions taken relate essentially to the public sector, including the arrangements between central banks, however. I think, as far as the private sector is concerned, there have not been any attempts made to control that market or to impose international supervision on it.

**Mr. Stevens:** I thank the Minister for his answer, Mr. Chairman.

I was wondering whether he could also tell us what is the government's general attitude on the proposal, I guess it was first put out by Henry Kissinger, of some type of financial safety net?

**Mr. Macdonald:** I think it is fair to say that that proposal has probably matured into the Witteveen fund.

**Mr. Stevens:** And we have supported that?

**Mr. Macdonald:** Yes, indeed.

**Mr. Stevens:** A related thing, Mr. Chairman, to the general question of the International Monetary Fund, and trade generally, is the question of tariffs and duties. I notice that at our last meeting there was some discussion as to the negotiations that are taking place in GATT. As we are naturally very interested in what is happening in the United States, I was wondering whether the Minister could comment on the orderly marketing agreement approach, which the United States has started to take with respect to certain imports in that country? Are we following the same approach, declaring orderly marketing agreements and filing them with GATT if we have been able to work out some agreement with an exporting country that, we think, is creating an import problem in Canada?

**Mr. Macdonald:** We have not taken that approach. That may well be something to be discussed in negotiations.

**Mr. Stevens:** The Americans are not waiting for the negotiations, they are simply taking action right now. Apparently on Thursday, for example, an agreement limiting the combined total of shoe imports to the United States to 155 million pairs during the year ended next June is going to be announced, and this would represent a 25 per cent reduction

## [Traduction]

ment non producteurs de pétrole. En fin de l'année dernière et au début de cette année, on estimait certes qu'il pourrait y avoir un problème relatif à la liquidité internationale si le secteur privé continuait de se vider à profusion. Depuis lors, deux choses se sont produites: le plan Witteveen, dont nous avons discuté la semaine dernière, est intervenu, pour permettre en fait l'utilisation de fonds gouvernementaux pour fournir de l'aide quant à la balance des paiements par le biais du Fonds monétaire international. Deuxièmement, et M. Neufeld aimera peut-être faire une observation à ce sujet, je pense que l'importance de la demande auprès du secteur privé s'est modifiée, ou du moins que les opinions ont changé quant à l'aptitude du secteur privé à régler la question.

**M. Neufeld:** Il y a eu certaines discussions à ce sujet, tant dans les articles de presse qu'au sein de la BRI. Les mesures prises portent essentiellement sur le secteur public, y compris toutefois les ententes entre les banques centrales. En ce qui concerne le secteur privé, je pense que l'on n'a pas essayé de contrôler ce marché ou de lui imposer une surveillance internationale.

**M. Stevens:** Monsieur le président, j'aimerais remercier le ministre de sa réponse.

Je me demande s'il pourrait également nous dire quelle est l'attitude générale du gouvernement quant à la proposition, premièrement formulée par M. Henry Kissinger, si je ne m'abuse, selon laquelle on pourrait établir une sorte de filet de sécurité financière?

**M. Macdonald:** Je pense pouvoir dire que cette proposition a sans doute été mise en application dans le fonds Witteveen.

**M. Stevens:** Et nous avons appuyé cela?

**M. Macdonald:** Oui, en effet.

**M. Stevens:** Monsieur le président, il est une chose liée à la question générale du Fonds monétaire international et du commerce général, soit la question des tarifs et des taxes d'importation. Je note que, lors de notre dernière réunion, on a discuté des négociations actuelles au sein du GATT. Comme, naturellement, nous nous intéressons à ce qui se passe aux États-Unis, je me demande si le ministre pourrait nous faire part de son opinion sur la méthode des ententes de commercialisation ordonnée, méthode que les États-Unis ont commencé à adopter en ce qui concerne certaines de leurs importations? Suivons-nous la même méthode, celle de déclarer l'existence d'ententes de commercialisation ordonnée, de les déposer auprès du GATT si nous avons réussi à en conclure avec un pays exportateur qui, d'après nous, pose des problèmes d'importation au Canada?

**M. Macdonald:** Nous n'avons pas adopté cette méthode. Il se peut bien que ce soit là une chose à aborder lors de nos négociations.

**M. Stevens:** Les Américains n'attendent pas les négociations, ils prennent simplement leurs mesures immédiatement. Il semble que jeudi, par exemple, une entente limitant le total global de chaussures importées aux États-Unis à 155 millions de paires pour l'année se terminant en juin prochain va être annoncée et que cette entente représente une réduction de 25

[Text]

from present levels. The reason I put this to you, Mr. Minister, is that I can cite other examples where they are limiting these imports, and if we do not take some action presumably this world supply will come gushing into the Canadian market. I am just wondering what Canada plans to do.

• 2105

**Mr. Macdonald:** We have taken action.

**Mr. Stevens:** On shoes?

**Mr. Macdonald:** With regard to textiles . . .

**Mr. Stevens:** I am talking about shoes.

**Mr. Macdonald:** We have not as yet taken action on shoes. My colleague, the Minister of Industry, Trade and Commerce, has obviously been following this very closely.

You asked what kind of action would be taken. Action comparable to that with regard to textiles might be taken if it appeared that there was serious threat to Canadian industry. That is really as much as I would care to say in that regard. Obviously I do not want to leave the impression that such action is imminent.

**Mr. Stevens:** Through you, Mr. Chairman, I am familiar, or reasonably familiar, with what happened on textiles, but it strikes me that the American approach is a much simpler approach. Apparently the GATT agreement permits this and it is simply to work out an orderly marketing agreement with the country you are concerned with.

**Mr. Macdonald:** We have had this kind of agreement for many years with regard to different countries, and there is hardly anything novel. I think the really critical question is whether in international trading this process should be followed or whether, under the GATT negotiations, some better means of protecting domestic manufacturers is to be found that at the same time will be fair, particularly to developing countries. But of course we have had these export agreements of various kinds with many countries, particularly among the developing countries.

**Mr. Stevens:** What I am interested in this evening, as we consider the International Monetary Fund activities and exchange rates generally—and as many are saying in trade right now, these things are all so interrelated that really you can hardly discuss one without the other—and bearing in mind it is Canadian jobs that are at stake as far as the shoe industry is concerned or the colour TV industry, is whether, without waiting for further negotiations in Geneva, we may not expect some comparable action on the Canadian side of the border to what is happening in the United States.

**Mr. Macdonald:** That is possible, Mr. Stevens, and I think we would have to look at it commodity by commodity.

**Mr. Stevens:** I notice that the Americans are citing that they have already lost 70,000 jobs in the shoe industry and 100,000 in the television field, and I know that there are great complaints in the television industry in Canada. The Americans apparently, again using one of these agreement ap-

[Translation]

p. 100 par rapport au niveau actuel. Je vous dis cela monsieur le ministre, parce que je peux citer d'autres exemples de restriction des importations et que l'on peut supposer que si nous ne prenons pas les mesures qui s'imposent cette production mondiale va fondre sur le marché canadien. Je me demande simplement ce que le Canada compte faire.

**M. Macdonald:** Nous avons pris des mesures.

**M. Stevens:** Pour les chaussures?

**M. Macdonald:** En ce qui concerne les textiles, . . .

**M. Stevens:** Je parle de chaussures.

**M. Macdonald:** Nous n'avons pas encore pris de mesure pour ce qui est des chaussures. Mon collègue, le ministre de l'Industrie et du Commerce, suit évidemment la question de très près.

Vous avez demandé quelles mesures seraient prises. On pourrait prendre des mesures comparables à celles adoptées pour les textiles si l'industrie canadienne semble gravement menacée. C'est vraiment tout ce que je suis disposé à dire à ce sujet. Je ne veux évidemment pas laisser l'impression que ces mesures sont imminentes.

**M. Stevens:** Monsieur le président, je sais assez bien ce qui s'est produit en ce qui concerne les textiles, mais je trouve la méthode américaine bien plus simple. Il semble que les ententes du GATT permettent de conclure simplement une entente de commercialisation ordonnée avec le pays qui vous intéresse.

**M. Macdonald:** Nous avons, depuis bien des années, des ententes de ce genre avec divers pays, et cela n'a rien de neuf. Je pense que la question vraiment essentielle est de savoir si, en matière de commerce international, il faudrait suivre ce processus, ou si, dans le cadre des négociations du GATT, il ne faudrait pas trouver un meilleur moyen de protéger les fabricants du pays tout en étant justes à l'endroit des pays en développement. Bien sûr, nous avons des accords d'exportation de genres divers avec de nombreux pays, et surtout des pays en développement.

**M. Stevens:** Nous examinons ce soir les activités du Fonds monétaire international et les taux de change en général. Comme le disent beaucoup de gens, cela est lié au commerce, car il est bien difficile de traiter d'une de ces choses sans traiter de l'autre. Sachant que ce sont des emplois canadiens qui sont en jeu dans l'industrie de la chaussure ou des téléviseurs couleur, je me demande si, sans attendre de nouvelles négociations à Genève, on ne peut pas espérer que le Canada prendra des mesures comparables à celles que prennent les États-Unis.

**M. Macdonald:** Cela est possible, monsieur Stevens, et je pense que nous devrions examiner chaque produit séparément.

**M. Stevens:** Je note que les Américains mentionnent avoir déjà perdu 70,000 emplois dans l'industrie de la chaussure et 100,000 dans l'industrie de la télévision, et je sais qu'il y a beaucoup de plaintes émanant de l'industrie de la télévision au Canada. Il semble que les Américains se servent encore une



## [Texte]

proaches, are going to cut their colour TV importation by 40 per cent. Is there anything contemplated in that field, the colour television field?

**Mr. Macdonald:** It is being watched very closely but I am not prepared to make an announcement on it this evening.

**Mr. Stevens:** Mr. Minister, could I come more specifically to the amounts involved with respect to our subscriptions to the World Bank? I note in your opening remarks to this Committee you mention that we are moving up from \$1,360,000,000 as far as our subscription is concerned to about \$1,342,000,000. I was wondering whether you could tell us how that is arrived at. Who decides what we should be subscribing for and what other nations should be subscribing for? I am referring to the World Bank subscription.

**Mr. Macdonald:** Dr. Neufeld, would you like to comment?

**Mr. Neufeld:** Yes, this is the end result of a long and difficult negotiation involving almost 130 countries. It takes into account the relative changes and the size of country from one increase to another. For example, in the last while we have seen an increase in the relative position of the OPEC countries following their strengthened economic position and some relative changes in the size of other industrial countries as well. Over recent years the emergence of Japan and West Germany has been quite important, and we have some declines in the relative position of some countries such as the United Kingdom. So these factors are all taken into account.

• 2110

I suppose the real first step in the process is some detailed analysis on the part of the World Bank staff. This analysis shows what these changes in relative positions have been and what the outcome would be if this or that kind of formula were followed in order to determine the quota increases for individual member countries. In the end, of course, each individual country must agree to its quota. The end result is that each one of the member countries of the World Bank must agree to its quota.

**The Chairman:** Mr. Stevens, I wonder if I may move on now to another questioner. Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Je n'ai qu'une question supplémentaire à poser au ministre concernant la perte d'emploi. Si le ministre a employé cette expression, c'est que chaque produit doit être pris en considération. Vous avez reçu, la semaine dernière, monsieur le ministre, un long télégramme venant, je crois, des producteurs de poulet vous demandant, d'imposer, en tant que ministre des Finances, un tarif sur les importations. Est-ce que vous êtes en mesure, aujourd'hui, de nous faire part de votre réaction à ce télégramme ou si vous préférez le faire plus tard?

**M. Macdonald:** Plus tard, monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Clermont.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** There are two things I was concerned about. First of all, in 1971 I believe there was an

## [Traduction]

fois d'une de ces ententes pour réduire de 40 p. 100 leur importation de téléviseurs couleur. Envisage-t-on de faire quoi que ce soit, ici au sujet des téléviseurs couleur?

**M. Macdonald:** Nous examinons la question de très près mais je ne veux rien annoncer ce soir.

**M. Stevens:** Monsieur le ministre, j'aimerais en revenir plus précisément aux montants que nous souscrivons à la Banque mondiale. Je note que, dans vos observations préliminaires, vous avez dit que nous passerions d'une souscription de 1,136,000,000 de dollars à près de 1,342,000,000 de dollars. Je me demande si vous pourriez nous dire comment on parvient à ces chiffres. Qui décide ce que doit être le montant de notre souscription et celui des autres nations? Je parle de notre souscription à la Banque mondiale.

**M. Macdonald:** Monsieur Neufeld, aimeriez-vous faire une observation?

**M. Neufeld:** Oui, c'est l'aboutissement de longues et difficiles négociations entre près de 130 pays. Cela prend en ligne de compte les modifications relatives et la taille du pays d'une augmentation à l'autre. Par exemple, ces derniers temps, la position relative des pays de l'OPEP s'est accrue en raison du renforcement de leur position économique. Il y a également eu quelques modifications relatives de la souscription d'autres pays industrialisés. Ces dernières années, la montée du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest a été assez importante, et nous avons eu certaines baisses de la production relative de certains pays tels que le Royaume-Uni. Ces facteurs sont donc tous pris en ligne de compte.

Je suppose que la première véritable étape du processus est une analyse détaillée effectuée par le personnel de la Banque mondiale. Cette analyse indique quelles ont été les modifications de position relatives et quel serait le résultat si tel ou tel type de formule était suivi afin d'établir les augmentations des quote-part des pays membres. En définitive, bien sûr, chaque pays doit convenir de sa quote-part. Le résultat final est que chacun des pays membres de la Banque mondiale doit convenir de sa quote-part.

**Le président:** Monsieur Stevens, je me demande si je peux passer à un autre député. Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** I only have one supplementary question to ask the Minister, and it relates to loss of employment. If the Minister used this expression, it is because each commodity must be taken into account. Last week, Mr. Macdonald, you have received a long telegram I believe, from chicken producers asking you as Finance Minister to impose an import tariff. Are you in a position to tell us today about your reaction to this telegram, or would you rather do it later?

**Mr. Macdonald:** Later, Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clermont.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il y a deux choses qui me préoccupent. Premièrement, je pense qu'en 1971 il y a eu une



## [Text]

agreement between Canada and the United States because Canada had amassed a rather large quantity of U.S. dollars and the Americans were anxious that these dollars not hit the market. I believe we agreed that there would be a conversion into non marketable bonds of a substantial portion of about—I do not know just how high that ultimately reached.

Does that accord still stand? Are those holdings in foreign exchange balances that we have still in those nonmarketable bonds, although they are negotiable with the United States?

**Mr. Macdonald:** Mr. Kelly advises me that the agreement was formally terminated some years ago but we still hold a portion of our U.S. dollar holdings in those bonds.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** About what value would you have on those?

**Mr. Macdonald:** A little over \$2 billion.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Of then U.S. dollars?

**Mr. Macdonald:** They get rolled over as they mature.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I see. I guess this week if you were trying to sell Canadian dollars, in other words buy American currency or travellers cheques, you were getting about 93.8 cents. This is as far as John Citizen was concerned although I would think the market rate was slightly higher than that, 94 plus 1 or 2.

What action is the Minister thinking he is going to take with regard to this? Is there going to be a gentle slide, a slow slide, so that by the end of 1977 we can expect about a 90-cent dollar?

**Mr. Macdonald:** I do not think I would try to predict where the exchange rate will go, Mr. Lambert. It is a market decision. I would not want to make a prediction.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Well, the Minister has to make a prediction of some sort, or he can assess the situation because there is a question of financing. There is the question of the effect of the increase on the price of petroleum products as of July 1, which will have a market effect—whether he anticipates that there is going to be a very good tourist season this year. Or are we going to have a post-Olympic slump in a very pronounced way? Will American tourists, since they are away from their bicentennial, tend to come up to Canada in rather larger numbers than they did last year? In looking at this tourist side I know we are straying a little from Bretton Woods, but it is the question of the quantum of our deficits with the United States within the terms of the Bretton Woods Agreement. Do you see any improvement in our relationship with the United States?

## [Translation]

entente entre le Canada et les États-Unis, le Canada ayant amassé une vaste quantité de dollars américains et les Américains craignant que ces dollars ne soient déversés sur le marché. Je pense que nous sommes convenus d'une conversion en obligations non négociables d'une partie considérable, se chiffrant à près de... j'ignore quel a été le chiffre atteint en définitive.

Cet accord est-il toujours en vigueur? Nos avoirs provenant de la balance du commerce extérieur sont-ils toujours sous forme d'obligations non négociables, bien qu'elles puissent être négociables auprès des États-Unis?

**M. Macdonald:** M. Kelly m'apprend que l'entente a été officiellement rompue il y a quelques années, mais que nous détenons toujours une partie de nos avoirs en dollars américains sous forme d'obligations de ce genre.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Quelle est à peu près la valeur de ces obligations?

**M. Macdonald:** Un peu plus de 2 milliards de dollars.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En dollars américains de l'époque?

**M. Macdonald:** Ces obligations subissent un roulement à mesure qu'elles viennent à échéance.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je vois. J'imagine que, si j'avais essayé cette semaine de vendre des dollars canadiens, autrement dit d'acheter des devises ou des chèques de voyage américains, j'aurais obtenu près de 93.8c. C'est du moins là le sort du citoyen moyen, bien que je pense que le taux du marché était légèrement plus élevé que cela, s'établissant à 94.1 ou 94.2.

Quelle mesure le ministre compte-t-il prendre à cet égard? Va-t-il y avoir une pente douce de manière que, d'ici la fin de 1977, nous puissions nous attendre à un dollar valant environ 90c.?

**M. Macdonald:** Je ne pense pas pouvoir prédire dans quel sens ira le taux de change, monsieur Lambert. Il s'agit là d'une décision du marché. Je ne veux pas faire de prédiction.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Eh bien, le ministre doit faire une prédiction quelconque, ou évaluer la situation parce que c'est là une question de financement. Il y a la question des répercussions de l'augmentation sur le prix des produits pétroliers à partir du 1<sup>er</sup> juillet. Cela dépend de la mesure dans laquelle le ministre prévoit une très bonne saison touristique pour cette année. Allons-nous plutôt souffrir d'un marasme économique post-olympique? Les touristes américains, maintenant que leur bicentenaire est terminé, auront-ils tendance à venir au Canada en nombre plus élevé que l'an dernier? Je sais qu'en examinant cette question de la saison touristique, nous nous éloignons un peu des accords de Bretton Woods, mais cela est lié à l'importance de notre déficit auprès des États-Unis dans le cadre des conditions des accords de Bretton Woods. Envisagez-vous une amélioration de nos rapports avec les États-Unis?

• 2115

**Mr. Macdonald:** An improvement in our—?

**M. Macdonald:** Une amélioration de nos... ?

[Texte]

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In the relative balances. I do not have the figures before me here, but we are talking this year of perhaps a commodity account deficit of around \$5 billion, and there was one last year. Is this represented mostly within the United States or have we a general sector outside? Last year, I believe, or the year before, we had a \$1.1 billion deficit on tourist account.

**Mr. Macdonald:** In terms of merchandise account, my recollection is that we have been running in surplus for about the last five months. In 1976, for example, it was in a surplus of \$571 million. Of course, this would be offset by various service accounts, and in travel there was a deficit of \$610 million. No doubt the tourist people could make some estimates as their projections for the current year, but I think it would be unwise for the Minister of Finance to try to predict where the dollar would be at a certain point in the future.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I seem to recall when the shoe was on the other foot. When this was happening, people then in opposition were forever asking the Minister to look for a point. It seemed to be fair game in those days, but now it seems it is not quite so fair.

**Mr. Macdonald:** I was not in the opposition at that time.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** You were just about to come. You may recall the May, 1962 crisis?

**Mr. Macdonald:** Yes, I do. Quite clearly.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This was leading up to that. True enough, we were floating at that time and it became very difficult.

Perhaps we can speculate a little here. If the dollar were to slide to 90 cents or even 85 cents, would it be in the interest to peg at that level?

**Mr. Macdonald:** No, I do not think I could predict, and I think it would be most foolhardy to say that in advance. I do not think I should. I think one of the difficulties of the period you are referring to is that ministers did start making statements as to where they thought the preferable level was, and that created some uncertainty. I think the critical thing is to bear in mind that we are floating out on the market, and really to decline to offer predictions or to state preferences as to a particular value for the dollar at any moment in time.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** All I know is that when the Canadian dollar was at \$1.07 or \$1.08, it was suggested that the value be talked down. I am aware of some of the things that did go on, but not as a Cabinet Minister, by the way, and that was the advice given to the then Minister.

**Mr. Macdonald:** To talk it down?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** To talk the dollar down.

**Mr. Macdonald:** He seems to have achieved that.

[Traduction]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** De nos balances relatives. Je n'ai pas en ce moment les chiffres pertinents, mais il peut s'agir cette année d'un déficit du compte de marchandises s'élevant à près de 5 milliards de dollars, et il y en a eu un autre l'an dernier. Cela survient-il surtout auprès des États-Unis ou avons-nous un secteur général à l'extérieur? Si je ne m'abuse, l'an dernier ou l'année antérieure, notre compte de tourisme a subi un déficit de 1.1 milliard de dollars.

**M. Macdonald:** Pour ce qui est du compte des marchandises, si j'en crois ma mémoire, nous avons enregistré un excédent au cours des 5 derniers mois. En 1976, par exemple, nous avons eu un excédent de 571 millions de dollars. Bien sûr, cela s'équilibre par divers comptes de service, et en matière de voyage, nous avons enregistré un déficit de 610 millions de dollars. Bien sûr, les responsables du tourisme pourraient faire certaines prévisions pour l'année en cours, mais je pense que le ministre des Finances ne serait pas bien avisé d'essayer de prédire le niveau du dollar à un moment donné de notre avenir.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je crois me souvenir d'une époque où la situation était renversée. Les députés de l'opposition de l'époque demandaient constamment au ministre de leur fournir une réponse précise. Cela semblait être de mise à l'époque, mais cela ne l'est plus aujourd'hui.

**M. Macdonald:** Je ne faisais pas partie de l'opposition à l'époque.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous étiez en passe d'arriver. Vous vous souvenez peut-être de la crise de mai 1962?

**M. Macdonald:** Oui, je m'en souviens clairement.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ceci menait à cela. Il est vrai que nous étions en période de libre fluctuation, et que nous avons passé par des moments difficiles.

Peut-être pourrions-nous nous livrer à des conjonctures. Si le dollar tombait à 90c., ou même à 85c., serait-il dans l'intérêt du Canada de bloquer le taux à ce niveau?

**M. Macdonald:** Non, je ne pense pas pouvoir prédire cela, et je pense que ce serait faire preuve de vaine témérité que de le prédire. Si je ne m'abuse, une des difficultés éprouvée au cours de la période dont vous traitez est survenue du fait que certains ministres ont commencé à déclarer ce qui, d'après eux, constituait le niveau préférable; cela a créé une certaine inquiétude. Je pense qu'il est important de rappeler que nous laissons flotter notre monnaie sur le marché, et je refuse d'aventurer des prévisions ou de faire état de mes préférences quant à la valeur précise du dollar à quelque moment que ce soit.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Tout ce que je sais, c'est que lorsque le dollar canadien valait 1.07 ou 1.08 en devises américaines, on laissait entendre que cette valeur devrait diminuer. Je suis au courant de certaines des choses qui se sont produites, mais non en qualité d'ex-ministre du Cabinet, soit dit en passant, et c'était là les conseils qui avaient été donnés au ministre de l'époque.

**M. Macdonald:** De le réduire?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** De réduire le dollar.

**M. Macdonald:** Il semble avoir réussi cela.



[Text]

• 2120

**Mr. Lambert (Edmonton-West):** Well, there were other events that happened too. In those days reporting was perhaps not quite as rapid as it is today, and the thing had gone far too far before it caught up. Besides, there were little byplays there. I also recall that in 1968 there was a very serious crisis on the dollar. The Minister was then a minister.

**Mr. Macdonald:** Actually, I think it was just before I became a minister.

**Mr. Lambert (Edmonton-West):** All right. All I can say is that you may notice that members in both the government and the opposition have, well, shall we say a limited knowledge of the operations of this matter. I know it is not current like the baseball scores or anything like that, but I think it would help the Minister if some better background papers or commentaries from officials were made available, and I mean on serious things, and it would assist both government backbenchers and members of Parliament generally in determining if the proposal is valid or not. We have been asking this in other sectors. I know some of the dangers, as a member of Cabinet, there is this reticence, but I think we have gone by that point now and having everything on the inside lining of the vest is actually passé and quite out-moded. We also find that in the frustration of government backbenchers who themselves will privately tell you that they wish they could get access to information so as to be able to share and come to a more intelligent decision. After all, they are being asked to judge something and to vote for it—and not just on the say so of whatever the Cabinet might say.

**Mr. Macdonald:** That is one of the reasons we are here. Indeed, having listened to a number of them explaining the situation to me as the layman, I would have thought Dr. Neufeld's evidence last week was a first-class analysis of the background to the evolution of the current amendments to the Bretton Woods Agreement and some of the problems with which the International Monetary Fund is faced, and in particular the reasons why this particular proposal is acceptable to Canada. I must say that Dr. Neufeld's analysis of last week, certainly in my opinion, was an excellent review. Certainly it was helpful to me and, I suspect, to others.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, I will go back on the time that I did not use the last time we met.

**The Chairman:** I am not too sure that is permissible, but make this your last question.

**Mr. Lambert:** Just to make a commentary on that, look, I do not want to downgrade whatever Dr. Neufeld did have to say, but remember that a lot of people are hearing that for the first time and a first-time seizure of a verbal presentation does not stick that way. If there were the appropriate pro and con commentaries available beforehand members on both sides could properly brief themselves. I know we have a surplus of work, but there are some people who are specialists in certain areas, and this would help a great deal, enable us to better assess. And I think we would generally do a hell of a lot better

[Translation]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ma foi, il y a aussi eu d'autres événements. Peut-être que les reportages n'allaient pas aussi vite qu'aujourd'hui et que les choses étaient déjà beaucoup trop avancées quand on a commencé à en parler et de toute façon il y avait là peu d'éléments accessoires. Mais je me souviens qu'en 1968 le dollar a subi une crise très sérieuse. Le ministre était d'ailleurs déjà ministre.

**M. Macdonald:** Non, je crois que c'est juste avant que je ne devienne ministre.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** De toute façon, vous constaterez que les députés, d'un côté comme de l'autre, ne connaissent que partiellement la question. Je sais que ce n'est pas aussi courant que le comptable du base-ball ou autre mais je crois qu'il serait utile que certains documents de référence ou certains commentaires de hauts fonctionnaires soient communiqués aux députés de la majorité comme aux autres pour leur permettre de mieux juger de l'opportunité de telle ou telle proposition. On a déjà demandé cela dans d'autres secteurs. Je sais que cela comporte certains risques et je sais que le Cabinet est toujours un peu réticent mais je crois que nous avons suffisamment évolué pour que certains documents importants soient communiqués plutôt que gardés secrets. Les députés de la majorité eux-mêmes ne manquent pas de déclarer en privé qu'ils souhaiteraient avoir accès à l'information pour participer de façon plus intelligente à l'élaboration des décisions. Après tout, on leur demande de juger et de voter et pas simplement de dire «amen» à tout ce que propose le Cabinet.

**M. Macdonald:** C'est justement une des raisons pour lesquelles nous sommes ici. En effet, après avoir écouté certains m'expliquer la situation, j'ai pensé que le témoignage de M. Neufeld la semaine dernière représentait une excellente analyse de l'historique des amendements proposés aux accords de Bretton Woods. Qu'il analysait d'autre part très bien les problèmes auxquels fait face le Fonds monétaire international particulièrement les raisons qui font que cette proposition semble acceptable au Canada. Le témoignage de M. Neufeld la semaine dernière m'a donc paru tout à fait excellent. Il m'a certainement beaucoup aidé et je ne suis pas le seul.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, je rattraperai le temps que je n'ai pas utilisé la dernière fois.

**Le président:** Je ne suis pas certain que cela soit possible, mais je vous autorise encore une dernière question.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** C'est simplement une observation. Je ne voudrais surtout pas minimiser ce qu'a dit M. Neufeld mais il ne faut pas oublier que beaucoup entendaient cela pour la première fois et qu'un tel exposé oral ne peut suffire. Si les arguments pour et contre pouvaient être communiqués sous forme écrite aux députés, ils seraient certainement mieux armés. Je sais bien que nous avons un excellent travail déjà mais il y a des spécialistes dans certains domaines et cela nous permettrait de toute évidence une meilleure évaluation. D'autre part, je crois que le travail des comités s'en



**[Texte]**

work in committees, rather than just fumbling around and hoping that by throwing a little dart here, or a sulphur match on a brick wall, you might strike a light.

**The Chairman:** Thank you very much.

**M. Clermont:** Monsieur le président, un rappel au Règlement.

Il y a quelques minutes, je vous ai demandé si je pouvais poser des questions sur le Bill C-5 et vous m'avez répondu non. Mais je remarque que parmi les personnes ici présentes se trouve le sous-auditeur général. Et en lisant les notes, je vois que notre collègue, M. Stevens, aurait mentionné que l'article 5 du Bill C-5 pourrait peut-être affaiblir les pouvoirs de l'Auditeur général.

Est-ce que nous ne pourrions pas avoir tout de suite la version du sous-auditeur général afin qu'il ne soit pas obligé de revenir à une autre séance du Comité?

**Mr. Macdonald:** I wonder if I could just add my comment to that. Mr. Chatelain, the Deputy Auditor General is here, and as a courtesy to him and his staff I wonder if perhaps the Committee might hear him on this point so as to enable him to avoid attending a subsequent meeting.

• 2125

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I think we could adjourn the discussions on Bill C-18 and go on to Bill C-5 in order to take this into . . .

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, I have several more questions I want to put on Bretton Woods and I am not too sure when we are going to get to them. If we intervene at the present time to hear the representations from the Auditor General, if nothing else, it takes this thing out of sequence and . . .

**The Chairman:** Well, could I ask this question? First of all, I think it is a very good point, that we do extend courtesy to Mr. Chatelain, if possible, as he has spent so long with us already this evening, Mr. Stevens. I do not know how long you have to question yet on Bretton Woods, but obviously we cannot vote Bretton Woods tonight. We do not have a quorum, anyway. If it was agreed that you had 15 minutes to conclude your questioning on Bretton Woods, then we could set aside clause by clause on Bretton Woods for the next meeting and commence on Bill C-5 until we have concluded the general discussions on Bill C-5 and then go to clause by clause there. At least the questioning would be completed on Bretton Woods, if that could be done, and we could still hear the Deputy Auditor General.

I am in your hands. We are clearly now on Bretton Woods. I have no way that I can move into Bill C-5 without agreement of the members. It would be more orderly if, say, 15 or 20 minutes would settle you and your questioning on Bretton Woods. Then we would move. You are the only name I have left and unless others come forward I think you could complete your questioning. Then we would defer the clause-by-clause votes until Friday, and then move on to Bill C-5.

**[Traduction]**

trouverait considérablement amélioré si nous ne nous contentions pas de lancer par-ci par-là quelques flèches ou de gratter quelques allumettes susceptibles de jeter quelque lumière.

**Le président:** Merci beaucoup.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, on a point of order.

A few minutes ago I asked you whether I could ask some questions on Bill C-5 and you said no. However, I notice that the Deputy Auditor General is here among the people present tonight. Now, reading these notes, I find that our colleague, Mr. Stevens, has mentioned that Clause 5 of Bill C-5 might weaken the powers of the Auditor General.

Could not we have the reaction of the Deputy Auditor General right away so that he would not have to come back for another meeting of the Committee?

**M. Macdonald:** Puis-je dire quelques mots à ce sujet? Le sous-auditeur général, M. Chatelain, est en effet présent et le Comité lui rendrait certainement service ainsi qu'à son personnel en lui laissant exposer son point de vue à ce sujet aujourd'hui plutôt que de lui demander de revenir ultérieurement.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je pense que nous pourrions ajourner le débat sur le Bill C-18 et passer au Bill C-5 pour tenir compte . . .

**M. Stevens:** Monsieur le président, j'aurais d'autres questions à poser sur les accords de Bretton Woods et je me demande quand on pourra y revenir. Si nous nous interrompons maintenant pour entendre l'Auditeur général, cela va au moins renverser notre ordre du jour . . .

**Le président:** Écoutez, je vais vous poser une question. Tout d'abord, je pense qu'il est vrai que nous devrions si possible permettre à M. Chatelain de répondre étant donné qu'il a déjà passé beaucoup de temps avec nous ce soir. Je ne sais pas combien de temps vous voulez encore prendre sur les accords de Bretton Woods, mais il est évident que l'on ne pourra en terminer aujourd'hui. Nous n'avons de toute façon pas le quorum. Si l'on convenait de vous laisser un quart d'heure pour terminer vos questions sur les accords de Bretton Woods, on pourrait reporter à la prochaine réunion l'étude du projet de loi article par article, et commencer le Bill C-5 pour clore le débat général avant de passer également à l'étude article par article. Cela permettrait au moins de terminer les questions sur Bretton Woods tout en entendant le sous-auditeur général.

Je m'en remets à vous, il est évident que nous étudions maintenant les accords de Bretton Woods. Il m'est impossible de passer au Bill C-5 sans l'accord des députés. Je crois que le plus facile serait de vous réserver 15 ou 20 minutes pour vos questions sur Bretton Woods. Vous êtes le seul sur ma liste et si personne d'autre n'a de questions, vous pourriez terminer. On passerait alors à l'étude article par article vendredi et, en attendant, on reprendrait le Bill C-5.

[Text]

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, we are wasting time. Why do we not just proceed and see how it works out?

**M. Clermont:** Monsieur le président, s'il vous plaît, j'ai fait une suggestion et M. Lambert a fait un commentaire. Un seul membre de ce Comité peut-il tout bouleverser? Cela ne fait sans doute pas l'affaire de M. Stevens à cause des propos qu'il a tenus la semaine passée, et il ne veut pas être démenti, si je peux employer cette expression. Ou bien...

**Le président:** Monsieur Clermont, monsieur Clermont...

Mr. Clermont, it is not that one member...

**M. Clermont:** ... Ou bien, monsieur le président, devez-vous toujours plier en face d'un certain membre? Parce qu'en fin de compte le Comité des finances, c'est 20 membres...

**The Chairman:** Mr. Clermont, order, order.

**Mr. Clermont:** That is all right. That is the way, Mr. Chairman, you want to operate. You will get order. I am sorry.

**The Chairman:** I am sorry, too, I have called order and you do not have the floor.

**Mr. Clermont:** If that is the way you operate, okay. I will make objection. You will get objections not only from Mr. Stevens, you will get objections from me and other members if that is the way you operate.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Clermont, I have not made any ruling but I draw to your attention that this Committee, through a report of its subcommittee confirmed by the full Committee, made a decision to deal with the Bretton Woods Agreements followed by Bill C-5. That is the order of this Committee.

**Mr. Clermont:** You will not be able to operate sir. I am going to withdraw and you will be only four and you need five. If you want to operate only with the good will of Mr. Stevens, okay with me, but I am leaving the place.

**The Chairman:** Mr. Clermont, it has nothing to do with the good will of anyone. This Committee has made an order and I, as the Chairman, must follow that order.

**Mr. Clermont:** You follow the order.

**The Chairman:** And I must. I have no choice. I am sorry, but I have no choice. My hands are tied. Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Clermont:** You will not be able to keep on after because you will be only four members. I will call you to order.

**The Chairman:** Well, then you proceed and do that if that is the wish you have.

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, in my last round of questioning I was putting some questions through the Minister to Dr. Neufeld, I guess it was, concerning how our subscription amount was arrived at when we are moving up to the \$1.342 billion. Dr. Neufeld referred to the OPEC nations having perhaps increased their subscription and that this adjustment that takes place among the 132 nations is a question of individual negotiations. Could he indicate to what extent the OPEC nations have increased their subscription amount?

[Translation]

**M. Stevens:** Monsieur le président, nous perdons notre temps. Pourquoi ne pas continuer et voir comment cela se passe?

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, if you please, I made a suggestion and Mr. Lambert had a comment. Can only one member of the Committee upset everything? This may not suit Mr. Stevens after what he said last week... and he would not want to stand corrected, if I may say so... or...

**The Chairman:** Mr. Clermont, Mr. Clermont...

Monsieur Clermont, ce n'est pas qu'un député...

**Mr. Clermont:** ... Or, Mr. Chairman, so you always have to bow to one particular member? Because, after all, the Committee on Finance is made up of 20 members...

**Le président:** Monsieur Clermont, à l'ordre.

**M. Clermont:** Très bien. C'est votre façon de procéder, monsieur le président. Je vais me taire, excusez-moi...

**Le président:** Je suis également désolé mais vous n'avez pas la parole.

**M. Clermont:** C'est votre façon de procéder, d'accord. Je me permettrai d'élever des objections. Il n'y aura donc plus seulement M. Stevens, mais moi et d'autres députés, si c'est la façon dont vous choisissez de procéder.

**Le président:** Je suis désolé, monsieur Clermont, je n'ai pris aucune décision mais je dois vous signaler que le Comité, de par un rapport du sous-comité, confirmé par le comité plénier, a décidé de traiter des accords de Bretton Woods avant le Bill C-5. C'est une décision du Comité.

**M. Clermont:** Cela ne va pas marcher, monsieur. Je vais me retirer et vous n'aurez plus que quatre membres du Comité alors qu'il vous en faut 5. Si vous voulez faire les quatre volontés de M. Stevens, d'accord, mais je m'en vais.

**Le président:** Monsieur Clermont, cela n'a rien à voir. Le Comité a pris une décision et, en tant que président, je dois la faire respecter.

**M. Clermont:** Suivez vos ordres.

**Le président:** Je le dois. Je n'ai pas le choix. Je suis désolé, mais j'ai les mains liées. Monsieur Stevens.

**M. Stevens:** Merci, monsieur le président.

**M. Clermont:** Vous n'allez pas pouvoir poursuivre car il ne restera plus que 4 députés. Je vais invoquer le Règlement.

**Le président:** Alors, allez-y si c'est ce que vous souhaitez.

**M. Stevens:** Monsieur le président, la dernière fois que j'ai posé des questions, je crois avoir interrogé M. Neufeld, par l'intermédiaire du ministre, sur la façon dont était calculée notre cotisation qui s'élève maintenant à 1.342 milliard de dollars. Or, M. Neufeld a dit que les pays de l'OPEP avaient peut-être augmenté leurs cotisations et que les rajustements qui s'effectuent entre les 132 nations relevaient des négociations individuelles. Pourrait-il nous dire dans quelle mesure les pays de l'OPEP ont accru leurs cotisations?



[Texte]

• 2130

**Mr. Neufeld:** I do not have an OPEC group, as such, but I have each of the individual members of OPEC here.

**Mr. Stevens:** Well, Mr. Chairman, let me put it this way, because perhaps Dr. Neufeld can clarify the picture. As we checked the previous commitments it appears that Canada is putting in approximately the same amount as all the OPEC nations put together. We have simply gone through the subscriptions to the World Bank and the subscriptions to the World Bank on the part of OPEC nations totals \$1.368 billion and Canada's subscription was \$1.136 billion. Now, if we move up to the \$1.342 billion, I am curious as to what extent the OPEC nations are moving up, bearing in mind that they are the ones that had in 1976 an estimated surplus, as far as current account trade is concerned, of forty-some-odd billion. In other words, they have ten times the surplus that we have a deficit.

**Mr. Neufeld:** Yes.

**Mr. Stevens:** And to what extent is their new subscription reflecting this? Venezuela, for example, was committed to put in \$237 million. What are they moving up to?

**Mr. Neufeld:** Venezuelan's present subscription in 1944 dollars was \$197 million and they are moving up to \$378 million.

**Mr. Stevens:** The figures that we have been using are those that appear in Schedule F to the Annual Report of the World Bank and those figures are showing \$197 million, being the subscription, and then they have an amount subject to call, and according to our calculation they ended up eventually at \$237 million.

**Mr. Neufeld:** That is not the figure I have here, Mr. Stevens.

**Mr. M. Kelly (Director, International Finance Division, Department of Finance):** That will be probably the increase in their subscription in current US dollars, I suspect.

**Mr. Neufeld:** Yes, it looks as if that is the case. The increase in the subscription for Venezuela is \$217 million in 1944 dollars. So you would have to add about 20 per cent onto that. Well, I would not wish to guess how they got to that number but it is possible that is the adjustment. First of all, you are referring not to their total subscription but to the increase in their subscription, I think; and secondly, it may be expressed there in current US dollars rather than in 1944 US dollars.

**Mr. Stevens:** Well, it is expressed both ways, and they say: amount subject to call expressed in current United States dollars—\$214 million. And this is as of the end of June, 1976. Perhaps I could send the table over to Dr. Neufeld and he could relate the total to his own figures.

**Mr. Kelly:** This figure on subject to call is the amount of the subscription that has not been paid in cash but is in effect just backing for the borrowing done by the World Bank on international money markets. That is, each country pays only 10 per cent of the subscription to the World Bank and the other 90 per cent is simply a standby guarantee in effect, and that has

[Traduction]

**M. Neufeld:** Je n'ai pas de groupe OPEP comme tel mais chaque membre de l'OPEP.

**M. Stevens:** Je poserai donc ma question différemment. Il semble que le Canada contribue à peu près la même somme que l'ensemble des pays de l'OPEP. Nous nous sommes contentés d'étudier les cotisations à la Banque mondiale et le montant total des pays de l'OPEP s'élève à 1.368 milliard de dollars alors que la cotisation du Canada est de 1.136 milliard. Donc, si nous passons à 1.342 milliard, je me demande jusqu'où les pays de l'OPEP vont aller sachant qu'en 1976 c'est eux qui ont connu un excédent, du moins si les chiffres actuels sont exacts, de quelque 40 milliards de dollars. Autrement dit, leur excédent est de dix fois supérieur à notre déficit.

**M. Neufeld:** Oui.

**M. Stevens:** Alors, dans quelle mesure leur nouvelle cotisation reflète-t-elle cela? Par exemple, le Venezuela, s'était engagé à contribuer 237 millions. Que fera-t-il?

**M. Neufeld:** La cotisation actuelle du Venezuela, en dollars 1944, était de 197 millions et passe à 378 millions.

**M. Stevens:** Nous avons utilisé les chiffres donnés à l'annexe F du rapport annuel de la Banque royale et il est question de 197 millions, plus une somme éventuelle qui, d'après nos calculs, porterait le total à 237 millions.

**M. Neufeld:** Ce ne sont pas les chiffres que j'ai ici, monsieur Stevens.

**M. M. Kelly (directeur, division des finances internationales, ministère des Finances):** C'est probablement calculé en dollars américains actuels.

**M. Neufeld:** Oui, cela semble être le cas. Le Venezuela a porté sa cotisation à 217 millions, en dollars de 1944. Il faut donc y ajouter environ 20 p. 100. Ma foi, je ne voudrais pas m'aventurer sur leur mode de calcul mais il est possible que cela soit le rajustement. Tout d'abord, vous ne parlez pas de la cotisation totale mais de l'augmentation de cotisation, si je ne m'abuse; deuxièmement, c'est peut-être ici exprimé en dollars américains actuels plutôt qu'en dollars de 1944.

**M. Stevens:** Non, il y a deux chiffres, et l'on ajoute: somme au jour le jour exprimée en dollars américains actuels—214 millions. Et ceci à la fin juin 1976. Je pourrais peut-être envoyer ce tableau à M. Neufeld pour qu'il le compare à ses chiffres.

**M. Kelly:** Cette somme au jour le jour est le montant de la cotisation qui n'a pas été payé au comptant mais qui garantit des emprunts effectués par la Banque mondiale sur les marchés monétaires internationaux. C'est-à-dire que chaque pays ne paie que 10 p. 100 de sa cotisation à la Banque mondiale et les 90 autres p. 100 ne sont que des garanties financières et



[Text]

to go into that column that you were quoting, "Subject to Call."

• 2135

**Mr. Neufeld:** That is not the amount of the total increase. The amount of the total increase would be that plus the proportion that has to be paid in, which is 10 per cent of that. So I think that is also how you get to \$237 million. I have \$217 million, plus \$21 million—10 per cent of that—which is paid in; the two together would give you \$238 million or so.

**Mr. Stevens:** Between what they are liable for and what they have actually paid in?

**Mr. Neufeld:** There are three figures: the total increase in their capital subscription, of which they have to pay in 10 per cent, and the rest is subject to call.

**Mr. Stevens:** Correct. In the case of Venezuela, what is the total increase in their commitment?

**Mr. Neufeld:** In current dollars, the total subscribed increase is \$217.6 million.

**Mr. Stevens:** That will be their new figure?

**Mr. Neufeld:** That is the increase. If you want the proposed total capital subscription, which includes the old and the new, in 1944 dollars that is \$377.6 million.

**Mr. Stevens:** And what is it in current dollars?

**Mr. Neufeld:** About 20 per cent more.

**Mr. Kelly:** It would be about \$450 million.

**Mr. Stevens:** What about the case of Saudi Arabia, which according to our figures shows at \$137 million. How much have they gone up?

**Mr. Neufeld:** They had, in 1944 dollars, a subscription of \$114 million. Their new total subscription—that is not the increase, but the total—will be \$490 million. That is a four- to five-fold increase.

**Mr. Stevens:** Right.

**Mr. Chairman:** I wonder whether between now and the next meeting Mr. Neufeld could, perhaps, furnish us with those figures? What, in each case, is the old subscription and the new subscription, as far as the member countries are concerned?

**The Chairman:** Could that be done by next Friday?

**Mr. Neufeld:** Yes, I think we can get those figures, not possibly in this particular form, but in a form the World Bank has made public.

**The Chairman:** Thank you very much. It will be distributed as soon as it is received by the Clerk.

**Mr. Stevens:** And if, in preparing the form, Mr. Neufeld could set out the position with respect to the OPEC countries? Could you break those out to let us see to what extent they have moved up their commitment? I think it would be helpful.

Speaking about the OPEC countries, I believe Saudi Arabia accounts for about 50-odd per cent—53 per cent maybe—of the surplus, when we refer to this \$40 billion-odd surplus.

[Translation]

doivent donc entrer dans la colonne que vous intitulez «au jour le jour».

**M. Neufeld:** Cela ne représente pas toute la majoration. Il faudrait y ajouter la part qui doit être versée, à savoir 10 p. 100. C'est également ainsi je crois, que vous parvenez à 237 millions. J'ai 217 millions, plus 21 millions (soit les 10 p. 100 versés au comptant), l'ensemble donnant environ 238 millions.

**M. Stevens:** Donc le total de ce qui est véritablement versé et de ce qu'ils garantissent?

**M. Neufeld:** Il y a trois chiffres: la majoration totale de leur cotisation en capital, dont ils doivent verser 10 p. 100, et dont le reste n'est engagé que comme garantie.

**M. Stevens:** Bien. Dans le cas du Venezuela, quelle est la majoration totale de son engagement?

**M. Neufeld:** En dollars actuels, 217.6 millions.

**M. Stevens:** Ce sera le nouveau chiffre?

**M. Neufeld:** Non, c'est la majoration. Si vous voulez la cotisation totale prévue, soit ce qu'il payait plus la majoration, en dollars de 1944, c'est 377.6 millions.

**M. Stevens:** Et combien cela fait-il en dollars actuels?

**M. Neufeld:** Environ 20 p. 100 de plus.

**M. Kelly:** A peu près 450 millions.

**M. Stevens:** Et l'Arabie Saoudite, qui d'après nous contribue 137 millions. A combien est-ce passé?

**M. Neufeld:** En dollars de 1944, sa cotisation s'élevait à 114 millions. Le total de la nouvelle cotisation, non pas la majoration, mais le total, s'élève à 490 millions. C'est-à-dire 4 ou 5 fois plus.

**M. Stevens:** C'est exact.

Monsieur le président, d'ici la prochaine réunion, M. Neufeld pourrait-il nous fournir tous ces chiffres? Nous donner pour chaque pays membre l'ancienne cotisation et la nouvelle?

**Le président:** Pourrait-on avoir cela pour vendredi?

**M. Neufeld:** Oui, je crois que l'on pourra obtenir les chiffres, peut-être pas exactement sous cette forme, mais comme les a présentés la Banque mondiale.

**Le président:** Merci beaucoup. On les distribuera aussitôt que le greffier les aura reçus.

**M. Stevens:** Et, par la même occasion, M. Neufeld pourrait-il classer les pays de l'OPEP par ordre d'importance de leurs cotisations? Pour que nous sachions dans quelle mesure ils ont majoré leurs engagements? Je crois que ce serait utile.

A propos des pays de l'OPEP, je crois que l'Arabie Saoudite a réalisé de 50 à 53 p. 100 de cet excédent de 40 milliards. Quelle est actuellement la contribution de l'Arabie Saoudite à

## [Texte]

What is the present state of the request that Saudi Arabia contribute to that special fund to help nations? I am talking about the request made by the managing director of the International Monetary Fund.

**Mr. Macdonald:** There is no official indication, it is entirely informal, but we understand from the informal discussions that the Saudis are prepared to make a substantial contribution to the witteveen fund.

**Mr. Stevens:** Is there any time limit set on that, as to . . .

**Mr. Macdonald:** As to when the matter will be brought to an end? There has not been a time limit put on it. The managing director has had it under negotiation. I think, in general terms, his time frame would be to try to get the funds in place before the drawings on the fund reach a point where its assets would be exhausted, but he has not yet set himself a particular timetable.

**Mr. Stevens:** There is the other suggestion, that the Arabs might set up their own monetary fund so that they would be less dependent on what some allege is a Western-dominated international monetary system. Has there been any development along that line?

• 2140

**Mr. Macdonald:** Dr. Neufeld points out to me that the Arab countries, the Arab OPEC countries in particular, have set up a number of development funds to assist countries with whom they have particular affiliation. There have been some discussion of short-term arrangement in this regard which would be, I suppose in a very general way, comparable to the role of the IMF, but, of course, it would not be in the same volume as we are talking of under the IMF.

**Mr. Stevens:** Have you or any representative of the government been participating in these discussions with the OPEC nations?

**Mr. Macdonald:** No. Basically it has not been any government; it has been the Managing Director contacting individual governments. He has been at the centre putting it together. I have discussed this with the Managing director obviously but I have not discussed in his presence with other governments.

**Mr. Stevens:** I was wondering if I could learn a little more, Mr. Chairman, about the Third Window Fund or whatever name it goes under? Again, this is something in the World Bank Report on page 7. They speak about a fund being established for roughly \$125 million, of which Canada put in \$20 million, Saudi Arabia, I notice, put in \$25 million and certain other countries put in the balance. What is the concept with respect to this activity and where does it fit in into the over-all International Monetary Fund World Bank type of setup?

**Mr. Macdonald:** Dr. Neufeld.

**Mr. Neufeld:** Mr. Chairman, it was felt that there was a group of countries that were not the poorest member countries of the World Bank, but we were not the richest either, that should possibly receive some subsidy on their interest rate but not as much as the poor countries get through their participa-

## [Traduction]

ce fonds spécial d'aide aux nations? Combien a demandé le directeur-gérant du Fonds monétaire international?

**M. Macdonald:** Il n'y a rien d'officiel, mais d'après les entretiens que nous avons pu avoir, nous pensons que les Saoudiens sont prêts à apporter une contribution importante au fonds Witteveen.

**M. Stevens:** A-t-on fixé une date limite pour . . .

**M. Macdonald:** Pour la conclusion? Non. Le directeur a entrepris des négociations et je crois qu'en gros il veut essayer de réunir les fonds avant que les tirages n'épuisent ses avoirs mais il ne s'est pas encore fixé de calendrier particulier.

**M. Stevens:** On a également suggéré que les Arabes constituent leur propre fonds monétaire pour moins dépendre de ce que certains considèrent comme un système monétaire international dominé par l'Occident. Y a-t-il quelque chose de nouveau à ce sujet?

**M. Macdonald:** M. Neufeld nous signale que les pays arabes, et surtout ceux membres de l'OPEP, ont créé un certain nombre de fonds de développement, pour aider certains pays avec lesquels ils ont des liens particuliers. Il y a eu des discussions de cette nature, concernant un accord à court terme qui, je suppose, serait comparable au rôle du FMI mais dans des proportions bien inférieures.

**M. Stevens:** Des représentants du gouvernement ont-ils participé à ces discussions, avec les pays de l'OPEP?

**M. Macdonald:** Non. En fait, il ne s'agissait pas de discussions intergouvernementales mais de contacts pris individuellement, par le directeur, avec certains pays. Évidemment, j'ai discuté avec lui de cette question mais pas en présence d'autres gouvernements.

**M. Stevens:** J'aimerais avoir certains détails, monsieur le président, sur ce que vous appelez le Fonds de «troisième fenêtre». Ici encore, je fais référence à la page 7 du rapport de la Banque mondiale, où l'on parle de la création d'un fonds de 125 millions de dollars, auquel le Canada participerait pour 20 millions de dollars, l'Arabie saoudite pour 25 millions de dollars, etc. Quelle est la justification de ce fonds et comment s'insère-t-il dans les mécanismes globaux du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale?

**M. Macdonald:** Monsieur Neufeld.

**M. Neufeld:** On a considéré, monsieur le président, qu'il existe un groupe de pays, qui ne sont pas les plus pauvres de la Banque mondiale mais qui ne sont pas les plus riches non plus et qui pourraient donc sans doute recevoir une forme de subvention sur leur taux d'intérêt, laquelle resterait cependant



[Text]

tion in the IDA lending program. The idea was simply that various countries apportioned part of their aid funds to this fund to enable the World Bank to provide some subsidy for the development loans that extend not to the poorest of the countries but to the group of countries just above the poorest of the countries.

**Mr. Stevens:** Through you, Mr. Chairman. Who administers this fund?

**Mr. Macdonald:** The World Bank, Mr. Chairman.

**Mr. Stevens:** And what is the size of the fund, now? About a year ago, it was \$125 million. Has our commitment gone up or is that roughly the same size?

**Mr. Macdonald:** The commitment is the same; it is unchanged.

**Mr. Stevens:** Dr. Neufeld referred to the loans and one of the things I was curious about was the fact that the OPEC nations, although they presumably have raised their subscriptions, have been among the larger borrowers from the World Bank. I notice that in total they have either borrowed or had commitments for about \$3.5 billion when you go through the World Bank figures that I was just referring to in the annual report. Iran has \$916 million in funds all borrowed from the World Bank. I would have thought Iran was relatively well off. What determines why the World Bank would be willing to give some \$900-odd million to the Iranian Government?

**Mr. Macdonald:** I must say, Mr. Stevens, we cannot explain the individual state of the accounts for all the countries. The impression would be that the Iranian figure predates the 1973-1974 oil increase, when in relative terms their rate of development and their balance of payments were much closer to the line.

**Mr. Stevens:** Then, Mr. Chairman, I was wondering if between now and the next meeting the witnesses could give us more information on that particular point. Is it in fact true that the roughly \$3.5 billion that was loaned to the OPEC nations through the World Bank was done prior to the oil increase?

• 2145

**Mr. Macdonald:** Yes, we will try to find out. I think there is probably some limitation to the extent to which you can find out about another country's accounts.

**Mr. Stevens:** Speaking on that, Mr. Chairman, how does the World Bank's activity function? What right does Canada have to pass on the loans that are being requested, seeing to what extent loans are in arrears? Generally, how much participation do we get in relation to our subscription?

**The Chairman:** Dr Neufeld.

**Mr. Neufeld:** Yes, Mr. Chairman. Basically, the decisions are taken by the executive board of the World Bank. The board is composed of about 20 members. We have an executive director on that board and he is also the executive director

[Translation]

inférieure à celle qui est accordée aux pays pauvres, dans le cadre du compte de développement des investissements. Il a donc été décidé que certains pays accorderaient une partie de leur aide à ce fonds, dans le but de permettre à la Banque mondiale de fournir certaines subventions aux prêts de développement non seulement aux pays les plus pauvres mais également aux pays classés dans la catégorie juste au-dessus.

**M. Stevens:** Qui gère ce fonds, monsieur le président?

**M. Macdonald:** La Banque mondiale.

**M. Stevens:** Quelle en est l'importance? Il y a un an, il s'élevait à 125 millions de dollars. En sommes-nous toujours au même niveau ou non?

**M. Macdonald:** Notre participation est restée la même.

**M. Stevens:** L'une des choses que j'ai toujours trouvées assez curieuses est que les pays de l'OPEP, bien qu'ils aient sans doute augmenté leur participation, ces dernières années, ont généralement été parmi les plus gros emprunteurs de la Banque mondiale. Ainsi, je constate qu'ils ont emprunté pour un total de 3,500 millions de dollars, si l'on doit en croire le rapport annuel de la Banque mondiale. Si l'on prend le cas d'un seul pays, l'Iran, il a emprunté 907 millions de dollars à la Banque mondiale. D'après mes informations, l'Iran se trouvait dans une assez bonne situation financière. Je voudrais donc savoir selon quel critère la Banque mondiale accepte d'accorder plus de 900 millions de dollars au gouvernement iranien?

**M. Macdonald:** Il est bien évident, monsieur Stevens, que nous ne pouvons vous expliquer les détails concernant chacun des pays. Mon impression est que le chiffre concernant l'Iran est antérieur à l'augmentation des prix du pétrole, de 1973-1974, et que la situation a changé depuis lors.

**M. Stevens:** Pourriez-vous m'obtenir des informations précises, à ce sujet, pour la prochaine réunion? Dans le même contexte, pourriez-vous vérifier si ces 3,500 millions de dollars, prêtés aux pays de l'OPEP, l'ont été avant l'augmentation des prix du pétrole.

**M. Macdonald:** Nous essayerons de trouver la réponse. Je crois cependant que les informations concernant les comptes des autres pays doivent faire l'objet d'une certaine discrétion.

**M. Stevens:** Pourriez-vous nous expliquer, monsieur le président, comment fonctionne la Banque mondiale? Quels sont les droits du Canada, à l'égard de l'octroi des prêts, surtout pour des pays qui sont déjà en retard, sur leur remboursement? Plus précisément, quel est notre degré de participation, en fonction de notre investissement?

**Le président:** Monsieur Neufeld.

**M. Neufeld:** Essentiellement, monsieur le président, les décisions sont prises par le Conseil d'administration de la banque, composé de 20 membres. Nous y avons un représentant, qui représente également d'autres pays de notre groupe, c'est-à-



## [Texte]

for the other countries in our constituency which include Guyana, Bahamas, Jamaica, Barbados and Ireland.

**Mr. Macdonald:** Just by way of an interpolation, a constituency is slightly different for the bank and for the fund.

**Mr. Neufeld:** Were it to come down to a formal vote, which almost never happens because they tend to operate by consensus, our strength in that vote would be reflected by the sum of the quotas of the members of our group relative to the total quotas in the World Bank. That is the strength of our formal vote on the executive board.

Our voting strength in the World Bank, I think is between 3 and 4 per cent—yes, it is 3.36 per cent. We account for about 80 per cent of the vote of our group so that if you added the others to it, we would have maybe 4 to 5 per cent of the total vote on the board.

**Mr. Stevens:** Who is this executive that sits on the board to represent the group?

**Mr. Macdonald:** A Canadian public servant, Mr. Earl Drake.

**Mr. Stevens:** What department is he in?

**Mr. Neufeld:** Formerly from External Affairs, he was with CIDA and he spent a little time in the Department of Finance before going to Washington.

**Mr. Stevens:** One general question through you, Mr. Chairman, to the Minister. As we outlined at second reading with respect to the International Monetary Fund, there is concern by many that the international expansion of credit that has taken place in recent years is rolling on at an almost uncontrollable rate. Is there any attempt being made to get some type of a central control to regulate this type of expansion?

**Mr. Macdonald:** I think probably in the most general terms the only control would be through the agreement on goals for domestic policy. That might be followed in the very broadest sense. Comments may be made for example in the fund with respect to the impact on inflation, but comments are all that can be made in the fund with respect to domestic policies. As to a general control on the increase in credit or liquidity, I would say, no.

**Mr. Stevens:** What international rapport or discussion takes place when one country increases their monetary system by *X* per cent? I am thinking of the St. Louis Reserve Bank that publishes the various monetary expansion rates in countries around the world. Is there anything like that within the IMF, a running survey as to who is doing what?

• 2150

**Mr. Macdonald:** Not a running survey as such. The International Monetary Fund staff each year monitors the domestic policies of each of the member countries. Canada is monitored on an ongoing basis. A team from the Fund comes to Canada twice a year to consult on economic policy matters. That is considered by the executive board, but it is not normally made public.

## [Traduction]

dire la Guyanne, les Bahamas, la Jamaïque, la Barbade et l'Irlande.

**M. Macdonald:** Je dois dire que les groupes de pays ne sont pas tout à fait les mêmes pour la Banque et pour le Fonds.

**M. Neufeld:** Lorsque l'on en arrive à un vote, ce qui n'est pratiquement jamais le cas, car le Conseil d'administration préfère fonctionner sur la base d'un consensus, notre force est reflétée par le total des quotes-parts des membres de notre groupe, par rapport au total des quotes-parts de la Banque mondiale.

Dans ce contexte, notre participation s'élève à 3.36 p. 100. Nous représentons environ 80 p. 100 des voix de notre groupe, ce qui fait que, si l'on y ajoute les autres, on arrive à une représentation se situant entre 4 et 5 p. 100.

**M. Stevens:** Qui est notre représentant?

**M. Macdonald:** Il s'agit d'un fonctionnaire canadien, M. Earl Drake.

**M. Stevens:** De quel ministère?

**M. Neufeld:** Il était avant aux Affaires extérieures et à l'ACDI et il a travaillé pendant un certain temps au ministère des Finances, avant d'aller à Washington.

**M. Stevens:** J'aimerais maintenant vous poser une question d'ordre général. Comme nous l'avons dit en seconde lecture, nous sommes préoccupés par le fait que les crédits internationaux semblent augmenter à un rythme affolant, pratiquement hors de contrôle. Des mesures sont-elles prises, pour essayer précisément, d'assurer un contrôle central, pour réglementer cette expansion?

**M. Macdonald:** Je crois que le seul contrôle qui puisse s'appliquer peut l'être par l'intermédiaire d'un accord sur les objectifs des diverses politiques nationales. C'est là la procédure la plus générale. Des commentaires peuvent être faits, au sujet des conséquences de ce type d'activité sur l'inflation, mais il ne peut s'agir que de commentaires relatifs à des politiques nationales. En ce qui concerne donc un contrôle global sur l'augmentation du crédit, je dois dire qu'il n'y en a pas.

**M. Stevens:** Quelle discussion y a-t-il lorsqu'un pays décide d'augmenter son système monétaire de tant de pour cent? Je pense à la *St. Louis Reserve Bank* qui publie les divers taux d'expansion monétaire des pays à l'échelle mondiale. Est-ce qu'il y a quelque chose de ce genre au FMI, une enquête permanente concernant les façons de faire des divers pays?

**M. Macdonald:** Il n'y a pas vraiment d'enquête permanente. Le personnel du Fonds monétaire international contrôle chaque année les politiques internes de chacun des pays membres. Le Canada est contrôlé de façon permanente. Une équipe du Fonds monétaire international vient au Canada une fois par année pour examiner les questions de politique économique. C'est fait par le conseil de direction, mais ce n'est pas normalement publié.

**[Text]**

In a very broader sense in terms of imposing sanction, the Bretton Woods Agreements, it has to be remembered, are that: an international agreement that reserves the sovereign right of individual countries to determine their own economic policies. The interim committee meetings, in particular, and the annual meeting, provide some rhetorical form in which to comment on the general trend of policies and the impact: But each country reserves its right to make a decision.

Now the only circumstance in which a country might, if you like, fall under any kind of international sanction is if it has to come to the Fund to seek balance-of-payments assistance, and then at that time the Fund can make some rather pointed comments about the domestic policy that has been followed and, indeed, can even stipulate conditions upon which assistance would be made available.

**Mr. Stevens:** But I take it, until that last situation, everything that is done or said is done in private.

**Mr. Macdonald:** Well, the general policy comments about international trends are. The annual meeting is in public, and, of course, the interim committee publishes a rather lengthy communique after each of its meetings. But, as I said, rather than being in private, those are general comments about world economic trends rather than, generally speaking, focusing on particular government policies.

**Mr. Stevens:** The Minister has mentioned that the role of gold is being lessened still further. Is there any plan on part of the government to dispose of the gold that is at present owned by Canada?

**Mr. Macdonald:** We have no plan at this time, Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** What is our gold worth at present, if it were sold at today's value?

**Mr. Macdonald:** It is 20 million ounces times \$140, to make it easy.

**Mr. Stevens:** Yes. Mr. Minister, what is anticipated will happen to gold that is held by central banks as reserves, once this new Bretton Woods Agreement goes through? Will there be a move for various central banks to start liquidating, or is it generally felt that they will keep it as a secondary reserve?

**Mr. Macdonald:** One cannot be quite certain in that regard, but I suspect that it will be held, at least for the foreseeable future, as a reserve.

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, I do not think I have any further questions on the Bretton Woods Agreement.

**The Chairman:** Thank you very much.

If it is agreed, we will defer Bretton Woods for a clause-by-clause-voting for our next meeting on Friday morning of this same week.

We shall now resume consideration of Bill C-5, an Act to amend the Currency and Exchange Act and to amend other Acts in consequence thereof.

I remind members that we had our first meeting on this bill on November 18, 1976. I may be a little presumptuous at this

**[Translation]**

De façon très générale, pour imposer des sanctions, les accords de Bretton Woods sont exactement cela: un accord international qui réserve le droit souverain aux pays de déterminer leurs propres politiques économiques. Les réunions du comité provisoire, en particulier, et la réunion annuelle sont l'occasion de faire des observations sur les tendances générales des politiques et sur leur portée. Mais chaque pays se réserve le droit de prendre une décision.

Le seul cas où un pays pourrait, si vous voulez, tomber sous le coup d'une sanction internationale serait lorsqu'il s'adresse au Fonds pour obtenir une aide de balance de paiements. A ce moment-là, le Fonds pourrait faire certaines remarques bien senties au sujet de la politique interne qui a été suivie et pourrait même poser des conditions à l'aide demandée.

**Mr. Stevens:** Si je comprends bien, à moins d'un cas semblable, tout ce qui est fait ou dit, l'est privément.

**Mr. Macdonald:** Oui, c'est le cas pour les remarques concernant la politique générale sur les tendances internationales. La réunion annuelle est publique et, évidemment, le comité provisoire publie un assez long communiqué après chaque réunion. Je le répète, plutôt que de se faire en privé, ces remarques sont plutôt générales et concernent les tendances économiques plutôt que les politiques d'un gouvernement en particulier.

**Mr. Stevens:** Le ministre a souligné que le rôle de l'or devient de moins en moins important. Le gouvernement a-t-il l'intention de disposer de l'or qui appartient actuellement au Canada?

**Mr. Macdonald:** Nous n'avons pas de projet à ce moment-ci, monsieur Stevens.

**Mr. Stevens:** Quelle est notre valeur en or actuellement, s'il était vendu aujourd'hui?

**Mr. Macdonald:** Nous avons 20 millions d'onces à \$140 l'once, c'est facile.

**Mr. Stevens:** Oui. Monsieur le ministre, qu'arrivera-t-il à l'or que détiennent les banques centrales, comme réserve, une fois que l'accord de Bretton Woods sera signé? Croyez-vous que les banques centrales commenceront à liquider cet or, ou est-on d'avis plutôt que les banques le conserveront comme réserve secondaire?

**Mr. Macdonald:** Personne ne peut vraiment être sûr, mais je crois qu'il sera conservé comme réserve, du moins pour l'avenir prochain.

**Mr. Stevens:** Monsieur le président, je n'ai pas d'autre question concernant l'accord de Bretton Woods.

**Le président:** Merci beaucoup.

Si vous êtes d'accord nous allons reporter le vote article par article concernant les accords de Bretton Woods à notre prochaine réunion de vendredi matin.

Nous allons maintenant reprendre l'étude du Bill C-5, Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les changes et, par voie de conséquence, certaines autres lois.

Je rappellerai aux députés que nous avons eu une première réunion au sujet de ce bill le 18 novembre 1976. Je suis



*[Texte]*

stage, but in light of the comments made earlier in connection with Mr. Chatelain, who is the Deputy Auditor General, in respect to this bill, perhaps the Minister would agree with me and Committee members that perhaps we should hear from him directly so that he would not have to return, and then we would get your opening remarks at the Friday meeting.

Would that be agreeable?

**Mr. Macdonald:** I have made my basic remarks, but it would be very helpful to both Mr. Chatelain and myself if he could have the opportunity of explaining to the Committee the recommendations of the Auditor General regarding the amendment of the Currency and Exchange Act.

**The Chairman:** There may be some questions, Mr. Macdonald, in any event.

But Mr. Chatelain, would you like to explain to the Committee the relationship of the Auditor General and this particular act with particular reference to some of the point that have been made relating to the Auditor General's office and the provisions of Bill C-5? Mr. Chatelain.

• 2155

**Mr. Rhéal Chatelain (Deputy Auditor General):** Mr. Chairman, the Auditor General at the present time is the Auditor of the Exchange Fund Account under the provisions of the existing act; that is Chapter C-39. Early in 1975, our auditors were made aware that amendments to the act were being contemplated at that time. Because of the inconsistency in reporting on the Exchange Fund Account vis-à-vis the reporting procedures followed by the Auditor General on other entities, we suggested some amendments to the existing act.

The Auditor General, under the provision of the Financial Administration Act dealing with Crown corporations, for instance, report directly the results of his audits on Crown corporations to the ministers concerned. The minister, in turn, tabled in the House of Commons with the annual report of the Crown corporation involved and the financial statements, the auditor's report thereon. So, for reasons of consistency, we suggested to the Department of Finance officials that perhaps Section 17 and 18 of the act could be amended in this way, Mr. Chairman.

First of all, the Auditor General, after conducting his audit would report to the Minister. Second, the Minister, in tabling the report on the exchange fund would also table in the House of Commons the financial statements and the Auditor General's report thereon. In this way, the results of the audit would be drawn to the attention of the House just as if the Auditor General was reporting directly to the House. This was the purpose, Mr. Chairman, for our suggestions and our suggestions are reflected, in fact, in Bill C-5 which is before this Committee.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Chatelain. Now, we are in a strange position here. I think, in order to avoid having to have Mr. Chatelain come again we will take ques-

*[Traduction]*

peut-être un peu présomptueux en ce moment, mais à cause des remarques au sujet de ce bill qu'a faites déjà M. Chatelain, le sous-auditeur général, peut-être que le ministre et les membres du Comité seront d'accord avec moi pour l'entendre tout de suite, afin qu'il n'ait pas à revenir. Nous pourrions ensuite entendre votre déclaration d'ouverture à la réunion de vendredi.

Êtes-vous d'accord?

**M. Macdonald:** J'ai fait mes principales remarques, mais ce serait utile pour M. Chatelain et moi-même, qu'il ait l'occasion d'expliquer au Comité les recommandations de l'auditeur général concernant les amendements à la Loi sur la monnaie et les changes.

**Le président:** Il y aura probablement des questions, monsieur Macdonald, de toutes façons.

Monsieur Chatelain, voulez-vous expliquer aux membres du Comité le rapport entre l'auditeur général et cette loi, surtout les questions qui ont été soulevées concernant le Bureau du vérificateur général et les dispositions du Bill-5. Monsieur Chatelain.

**M. Rhéal Chatelain (sous-auditeur général):** Monsieur le président, l'auditeur général est présentement l'auditeur du Compte du fonds des changes en vertu des dispositions de la loi actuelle, soit le chapitre C-39. Tôt en 1975, nos vérificateurs ont su que des amendements à la loi étaient projetés. Étant donné le manque d'uniformité entre les procédures de rapport concernant le Compte du fonds des changes et les procédures de rapport qui suivait l'auditeur général pour d'autres personnes morales, nous avons proposé des modifications à la loi actuelle.

L'auditeur général, en vertu des dispositions de la Loi sur l'administration financière concernant les sociétés de la Couronne, par exemple, fait rapport directement des résultats de ses vérifications sur les sociétés au ministre concerné. Le ministre, à son tour, dépose à la Chambre des communes le rapport annuel des sociétés de la Couronne en cause et les états financiers, de même que le rapport de l'auditeur. Par conséquent, pour des raisons d'uniformité, nous avons proposé aux fonctionnaires du ministère des Finances que les articles 17 et 18 de la loi soient modifiés peut-être de cette façon.

Premièrement, l'auditeur général ferait rapport au ministre après avoir fait sa propre vérification. Deuxièmement, le ministre en déposant le rapport concernant le Fonds des changes déposerait également à la Chambre des communes les états financiers et le rapport de l'auditeur général à ce sujet. De cette façon, le résultat de la vérification serait porté à l'attention de la Chambre, comme si l'auditeur général faisait rapport directement à la Chambre. Monsieur le président, c'était là l'objectif de nos suggestions, qui sont traduites dans le Bill C-5 dont est saisi le Comité.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Châtelain. Nous sommes maintenant dans une situation un peu étrange. Afin d'éviter de faire revenir M. Chatelain, nous allons poser des



[Text]

tions directly related to that singular point if it is the wish of members. Proceed, Mr. Lambert.

**Mr. Lambert:** Yes, well, I would like to get from a witness just what philosophy would induce the Auditor General to think he should report to the Minister and not to Parliament. The Auditor General and the Office of the Auditor General is responsible to Parliament. Why does he in this particular instance think it should go—I am astounded I must say at the suggestion that there should be any deviation from the general principle. If there are deviations in other places they should be corrected. The Auditor General reports to Parliament and that is not the Minister of Finance.

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, it certainly was not the thought of the Auditor General to by-pass Parliament in any way or not to report to Parliament. It was just the fact that the Auditor General was attempting to establish or arrive at some consistency in the way he was reporting to Parliament. Of course, there is his annual report to the House of Commons on the results of his audit on the Consolidated Revenue Fund. That also includes, I should say, the Exchange Fund Account because the Exchange Fund is an asset appearing on the financial statements of Canada which the Auditor General's report to Parliament includes that asset or that account which appears in the Financial Statements of Canada.

Now, at the same time, the Auditor General made this other suggestion because in reporting on the Exchange Fund Account he wanted consistency in the way he is reporting on other entities. This is why he suggested that perhaps he could report to the minister if, in turn, the act or the bill here provided for the minister to have to table that report in Parliament.

**Mr. Lambert:** But with the greatest respect, I do not think it is right, this procedure. It may be administratively neat, but administratively neat is not a motivation for a procedure of this kind. It seems to me that if there is going to be consistency, the other should be brought into line with what now provides in the act under Section 18(2), which is that the Auditor General shall certify to Parliament that in his opinion, having regard, et cetera. That should be the absolute minimum and invariable rule. I am astounded at the Auditor General even thinking of making such a suggestion, that he will report to Parliament through a minister. No way.

• 2200

**The Chairman:** Do you have any other comments?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** No.

**The Chairman:** Mr. Clarke would like to raise a point.

**M. Clermont:** Monsieur le président, peut-être le témoin aurait-il des commentaires à ajouter aux remarques de M. Lambert?

**The Chairman:** Well, if he does he is certainly welcome. I felt it was a statement that was being made. If Mr. Chatelain wants to comment, by all means, be the guest of the Chair.

**Mr. Chatelain:** I do not think, Mr. Chairman, I would wish to comment any further than what I have already said. Of

[Translation]

questions à ce sujet, si vous le voulez bien. Vous pouvez commencer, monsieur Lambert.

**M. Lambert:** J'aimerais que le témoin me dise sur quelle théorie se fonderait l'auditeur général pour penser qu'il doit faire rapport au ministre et non pas au Parlement. L'auditeur général et son bureau relèvent du Parlement. Pourquoi dans ce cas-ci croit-il pouvoir s'adresser—je suis étonné de cette suggestion, qu'on puisse s'écarter du principe général. S'il y a eu des écarts à d'autres endroits, il faudrait les corriger. L'auditeur général relève du Parlement, qui n'est pas le ministre des Finances.

**M. Chatelain:** Monsieur le président, ce n'était pas du tout de l'intention de l'auditeur général d'éviter le Parlement de quelque façon ou de ne pas relever du Parlement. L'auditeur général essayait d'établir une certaine uniformité dans la façon dont il fait rapport au Parlement. Il a évidemment son rapport annuel déposé à la Chambre des communes concernant le résultat de sa vérification sur le Fonds du revenu consolidé. Ceci comprend également, je dois dire, le Compte du fonds des changes; ce fonds est un actif qui paraît au bilan du Canada sur lequel l'auditeur général fait rapport. Ainsi, par ce moyen, le rapport de l'auditeur général au Parlement inclut cet actif ou ce compte qui paraît dans les états financiers du Canada.

En même temps, l'auditeur général a fait cette autre suggestion, car en faisant rapport au sujet du Compte du fonds des changes, il a voulu une certaine uniformité dans sa façon de faire rapport sur d'autres personnes morales. C'est pourquoi il a proposé de faire rapport peut-être au ministre si, en retour, la loi ou le bill prévoyait ici que le ministre dépose le rapport devant le Parlement.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Sauf le plus grand respect que je vous dois, je ne crois pas que cette méthode soit la bonne. C'est peut-être bien, du point de vue administratif, mais ce n'est pas une raison pour procéder de cette façon. Il me semble que s'il doit y avoir uniformité, il faudrait que le reste se conforme à ce que dit actuellement la loi dans l'article 18(2), c'est-à-dire que l'auditeur général doit certifier directement au Parlement qu'à son avis, etc., etc. Ce devait être là une règle absolument minimale et invariable. Je suis surpris que l'auditeur général ait même pensé à faire une telle suggestion, de faire rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre. Il n'en est pas question.

**Le président:** Avez-vous d'autres remarques?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Non.

**Le président:** M. Clarke désire soulever un point.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, maybe the witness would like to make some remarks following Mr. Lambert's comments?

**Le président:** S'il en a, nous les entendrons avec plaisir. J'ai cru qu'il s'agissait plutôt d'une déclaration. Si M. Chatelain veut faire des observations, qu'il se sente tout à fait libre.

**M. Chatelain:** Monsieur le président, je ne crois pas devoir ajouter quoi que ce soit d'autre à ce que j'ai déjà dit. Évidem-

*[Texte]*

course, the Auditor General does not want to make suggestions regarding policy, as to reporting to Parliament. The Auditor General is making a suggestion regarding the way in which this report reaches Parliament.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke:** Mr. Lambert has commenced on the line of questioning that I had in mind. I would like to ask something further to Mr. Chatelain. I notice that the words "shall certify to Parliament", but forgetting the Parliament part of it for the moment:

...shall certify...that, in his opinion, having regard to such examination, the transactions...have or have not been in accordance with this Act...

Now all of that has been dropped. Mr. Chatelain knows that another committee, the Public Accounts Committee, is considering the Auditor General act, so called, Bill C-20, wherein this matter of certifying or not has been given considerable consideration. I would like to ask Mr. Chatelain, what is the significance in this change where the word "certify" is removed and the section now just reads that the audit shall be made and he shall report, forgetting about whom he reports to for the moment.

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, this is in line with the practice being followed now in the private sector, in accordance with the recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants. Years ago the member will recall, being a chartered accountant himself, that the auditor's report used to be referred to as the auditor's certificate. The auditors used to certify that a statement was true and correct and so on. With the complexity of today's transactions, the auditor's so-called certificate has now been amended so as to be described as a report.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Watered down.

**Mr. Chatelain:** The auditor now reports that in his opinion the financial statements present fairly a position. So this is in line really with the thinking that has evolved in the private sector in the auditing field.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke:** I understand why the word "certify" was dropped, and as I said, that has been argued considerably in the other committee. But now we are suggesting, instead of a wording which includes anything like "generally accepted" or even "government stated policies" or "presents fairly" and all that, we are just saying he shall report to the Minister on the results thereof.

Does Mr. Chatelain not think that is too general? Or was this the wording suggested by the Auditor General's Office?

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, it was the wording suggested by the Auditor General's Office. And the Auditor General, you will note, according to this proposed amendment, would be conducting an audit of the Exchange Fund Account and of the transactions in connection therewith, all the transactions concerning the Exchange Fund Account. Therefore he will conduct an audit in accordance with accepted auditing standards

*[Traduction]*

ment l'auditeur général ne voulait pas faire de suggestions sur la politique de faire rapport au Parlement, mais seulement sur la façon de faire rapport.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke:** M. Lambert a amorcé le sujet que je voulais justement soulever. Je voulais porter à l'attention de M. Chatelain les mots: «doit certifier au Parlement», mais oublions pour le moment le côté Parlement:

... doit certifier ... qu'à son avis, eu égard à l'examen en question, les opérations ... ont ou n'ont pas été conformes à la présente loi ...

Tout cela a été enlevé. M. Chatelain sait qu'un autre comité, le comité des Comptes publics, est en train d'étudier la loi sur le vérificateur général, le Bill C-20, où cette question de certifier ou non a fait l'objet de beaucoup de discussions. J'aimerais lui demander quelle est la signification de ce changement où le mot «certifier» est enlevé et où l'article dit maintenant simplement que la vérification soit faite et qu'il fasse rapport, en oubliant à qui il fait rapport pour le moment.

**M. Chatelain:** Monsieur le président, ceci découle de la pratique qui est maintenant suivie dans le secteur privé, sur les recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés. Il y a bien des années, le député s'en souviendra, étant donné qu'il est lui-même un comptable agréé, le rapport de l'auditeur était appelé le certificat de l'auditeur. Les vérificateurs avaient l'habitude de certifier qu'un état était notamment véridique et exact. Étant donné la complexité des opérations aujourd'hui, le soi-disant certificat de l'auditeur est maintenant devenu un rapport.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Cela l'a affaibli.

**M. Chatelain:** L'auditeur prétend maintenant qu'à son avis les états financiers présentent équitablement une position. Par conséquent, on rejoint ainsi la façon de penser, qui a évolué dans le secteur privé, dans le domaine de la vérification.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke:** Je comprends pourquoi le mot «certifier» a été éliminé et, je l'ai dit, il a fait l'objet de longues discussions à l'autre comité. Nous proposons maintenant un libellé qui au lieu de comprendre des expressions comme «généralement accepté» ou même «des politiques déclarées du gouvernement» ou «présente honnêtement» et d'autres, dit simplement qu'il doit faire rapport des résultats au ministre.

Monsieur Chatelain ne croit-il pas que c'est un libellé un peu trop général? Les termes ont-ils été choisis par le Bureau de l'auditeur général?

**M. Chatelain:** Monsieur le président, c'est le libellé proposé par le Bureau de l'auditeur général. Vous remarquerez que l'auditeur général, conformément à la modification proposée, fera une vérification du Compte du fonds des changes et des opérations concernant ce fonds. Par conséquent, il fera une vérification selon les normes de vérification acceptées et aussi,



[Text]

and would report in accordance with, again, accepted reporting standards.

• 2205

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke:** My impression from earlier discussion—I must confess, Mr. Chairman, that I do not recall with whom they were; my best recollection is that they were with Mr. Macdonell, the Auditor General, but it may have been with somebody else from his office, and probably during Mr. Chatelain's absence—my impression was that the Auditor General's Office was not pleased with the suggested amendment in Clause 5 of the bill, that is that the report be made by the Auditor General to the Minister, rather than to Parliament. Mr. Lambert might have asked that question, but could Mr. Chatelain answer it for me?

**The Chairman:** Mr. Chatelain.

**Mr. Chatelain:** I do not recall anybody in our office taking that stand, that we were not in agreement with Clause 5, because it is in accordance with our suggestions.

**Mr. Clarke:** Then why would the Auditor General suggest that in this case, and as far as I know it is unique, the Auditor General should report to the Minister, when in no other cases that I know of he does? Or does he?

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, the Auditor General reports to the Minister in every instance where he is the auditor, except for the accounts of Canada per se, as governed by the Financial Administration Act. For instance, in the case of all Crown corporations where he is the auditor he reports to the Minister. He reports to the Minister and, in turn, the Minister tables the auditor's report in the House of Commons, together with the financial statements, of the Crown corporations.

**Mr. Clarke:** Is there any legal requirement for that subsequent step?

**Mr. Chatelain:** In the case of Crown corporations?

**Mr. Clarke:** In the case of the Minister who receives a report from the Auditor General on whatever . . .

**Mr. Lambert:** He does not report to the Minister, surely, he reports through the Minister.

**Mr. Clarke:** Perhaps that is another question.

**Mr. Chatelain:** It is governed by the Financial Administration Act, Section 77.(1) . . .

**The Chairman:** I hope it is agreed that we continue sitting for a few minutes to deal with this question. I am just taking that for granted.

**Mr. Chatelain:** Section 77. (1) of the Financial Administration Act provides that the auditor, including the Auditor General if he is the auditor of the Crown corporation:

... shall report annually to the appropriate Minister the result of his examination of the accounts and financial statements of a corporation, and the report shall state, whether in his opinion

[Translation]

il fera rapport, conformément aux normes acceptées en matière de rapport.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke:** D'après les discussions précédentes, j'avais l'impression . . . Je dois avouer, monsieur le président, que je ne me souviens pas avec qui c'était; je crois que c'était avec M. Macdonell, l'Auditeur général, mais cela aurait pu être avec quelqu'un d'autre de son bureau, probablement, en l'absence de M. Chatelain—j'avais l'impression que le Bureau de l'Auditeur général n'était pas heureux de l'amendement proposé à l'article 5 du bill: que le rapport soit fait par l'Auditeur général au ministre plutôt qu'au Parlement. M. Lambert aurait pu poser cette question. M. Chatelain pourrait-il me répondre?

**Le président:** Monsieur Chatelain.

**M. Chatelain:** Je ne me souviens pas que quiconque au bureau ait adopté cette position, que nous n'étions pas d'accord avec l'article 5, car il est conforme à nos suggestions.

**M. Clarke:** Alors pourquoi l'Auditeur général propose-t-il, dans ce cas, à ma connaissance c'est un cas unique, de faire rapport au ministre, alors qu'il ne le fait dans aucun autre cas? Ou le fait-il?

**M. Chatelain:** Monsieur le président, l'Auditeur général fait rapport au ministre dans chaque cas où il agit comme auditeur, sauf pour les comptes du Canada eux-mêmes, tel que le prévoit la Loi sur l'administration financière. Par exemple, pour toutes les sociétés de la Couronne, pour lesquelles il est auditeur, il fait rapport au ministre qui, à son tour, dépose le rapport de l'Auditeur à la Chambre des communes de même que les états financiers des sociétés de la Couronne.

**M. Clarke:** Y a-t-il des exigences juridiques pour cette démarche ultérieure?

**M. Chatelain:** Dans le cas des sociétés de la Couronne?

**M. Clarke:** Dans le cas du ministre qui reçoit un rapport de l'auditeur général sur quoi que ce soit . . .

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il ne fait pas rapport au ministre sûrement, il fait rapport par l'intermédiaire du ministre.

**M. Clarke:** C'est peut-être une autre question.

**M. Chatelain:** Il le fait conformément à l'article 77.(1) de la Loi sur l'administration financière . . .

**Le président:** J'espère que vous êtes d'accord pour que nous continuions à siéger quelques minutes pour vider cette question. Je tenais pour acquis que nous le ferions.

**M. Chatelain:** L'article 77.(1) prévoit que le vérificateur, y compris l'Auditeur général, s'il est le vérificateur de la société de la Couronne doit:

... faire connaître, tous les ans, au ministre compétent, le résultat de son examen des comptes ainsi que des états financiers d'une corporation, et le rapport doit indiquer si, à son avis, . . .



[Texte]

Then it says under another section of the act that the Minister tables this report.

**The Chairman:** I think, Mr. Chatelain, the point you were trying to establish has been established.

**Mr. Clarke:** Is Mr. Chatelain going to point out a legislative requirement that the Minister then table the report in the House?

**Mr. Chatelain:** In this connection?

**Mr. Chairman:** In the general connection, I think, is what Mr. Clarke is talking about.

**Mr. Clarke:** Mr. Chatelain pointed out that the Financial Administration Act required that the auditor, whether he be the Auditor General or not, report to the Minister on Crown corporations, and the Minister would then report to the House. Is there a legislative requirement that the Minister then report to the House?

**Mr. Chatelain:** There is, it is right in the act.

**Mr. Clarke:** If so, what is the reference? It is Section 77 . . .

**Mr. Chatelain:** If you will bear with me.

**Mr. Clarke:** I think it is quite important, Mr. Chairman, to establish the chain of events.

**Mr. Chatelain:** Section 77.(3) says that.

The annual report of the auditor shall be included in the annual report of the corporation.

Then, Section 75. (3) says:

A corporation shall as soon as possible, but within three months after the termination of each financial year submit an annual report to the appropriate Minister in such form as he may prescribe, which shall include, the statement of accounts specified in subsection (2), and the appropriate Minister shall lay the report before Parliament within fifteen days after he receives it or, if Parliament is not then in session, within fifteen days after the commencement of the next ensuing session.

Now, the loop is complete.

**The Chairman:** Mr. Clarke, you have one further question.

**Mr. Clarke:** That sounds fairly complete without examining the documents, Mr. Chairman, but then I would have to ask Mr. Chatelain, how it is that in the consideration of Bill C-20, and the reporting procedures thereunder, there seemed to be no consideration of reports to ministers but rather reports to the House.

• 2210

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, because under Bill C-20, amendments to this part of the Financial Administration Act have been considered—Amendments dealing with Crown corporations per se are not being considered under Bill C-20. The audit of Crown corporations at the moment, and even after Bill C-20 is adopted, will be governed by Part 8 of the Financial Administration Act.

[Traduction]

Il est dit dans un autre article de la loi que le ministre dépose ce rapport.

**Le président:** Je pense, monsieur Chatelain, que vous avez bien prouvé votre point.

**M. Clarke:** M. Chatelain va-t-il soulever l'exigence législative stipulant que le ministre dépose ensuite le rapport à la Chambre?

**M. Chatelain:** A ce sujet?

**Le président:** En général, j'imagine que c'est ce que M. Clarke veut savoir.

**M. Clarke:** M. Chatelain a dit que la Loi sur l'administration financière prévoit que le vérificateur, que ce soit l'auditeur général ou non, fasse rapport au ministre concernant les sociétés de la Couronne, et celui-ci fait ensuite rapport à la Chambre. Est-ce qu'il y a une exigence législative pour que le ministre fasse ensuite rapport à la chambre?

**M. Chatelain:** Oui, c'est stipulé dans la loi.

**M. Clarke:** S'agit-il de l'article 77 . . .

**M. Chatelain:** Si vous vouliez bien m'accorder un instant.

**M. Clarke:** Je pense que c'est très important, monsieur le président, de parler des diverses étapes dans leur ordre chronologique.

**M. Chatelain:** Il s'agit de l'article 77.(3) qui stipule que:

Le rapport annuel du vérificateur doit être inclus dans le rapport annuel de la société.

L'article 75.(3) dit ensuite:

Une société doit, aussitôt que possible, mais dans les trois mois qui suivent la fin de chaque année financière, soumettre au ministre compétent le rapport annuel en la forme que ce dernier peut prescrire, lequel rapport doit comprendre l'état de comptes spécifié au paragraphe (2). Le ministre compétent doit présenter ce rapport au Parlement dans les quinze jours après qu'il l'a reçu ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze jours de l'ouverture de la session suivante.

Cela termine la boucle.

**Le président:** Monsieur Clarke, avez-vous une autre question?

**M. Clarke:** Ça me semble assez complet, mais je n'ai pas examiné les documents, monsieur le président. J'aimerais demander à M. Chatelain comment il se fait que dans l'étude du Bill C-20 et dans la façon de faire rapport, on ne semble pas tenir compte des rapports aux ministres mais plutôt des rapports à la Chambre.

**M. Chatelain:** Monsieur le président, étant donné que les amendements à cette partie de la Loi sur l'administration financière n'ont pas été considérés dans le Bill C-20, on ne tient pas compte non plus des amendements concernant les sociétés de la Couronne dans ce bill. La vérification des sociétés de la Couronne pour le moment, et même après que le

[Text]

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, monsieur Chatelain, selon l'article 5, quel organisme avez-vous à vérifier?

**M. Chatelain:** Selon l'article 5, dites-vous?

**M. Clermont:** Oui.

**M. Chatelain:** Très bien. Nous avons à vérifier le Compte du fonds des changes.

**M. Clermont:** Oui. Cela est complètement indépendant du compte des dépenses fédérales?

**M. Chatelain:** Non, pas nécessairement. Le fonds des changes est complètement...

**M. Clermont:** Vous venez de dire à mon collègue, M. Clarke, que le Vérificateur général a la responsabilité de vérifier les livres des sociétés de la Couronne. Il vérifie les livres, il donne un certificat et la société en question doit inclure ce certificat dans son rapport annuel. Mais en ce qui concerne les dépenses de l'État, c'est différent. Le vérificateur général doit rendre compte directement au Parlement.

**M. Chatelain:** A la Chambre des communes.

**M. Clermont:** Oui, je crois que le Sénat pourrait avoir quelque chose à dire là-dessus. J'admets que le rapport est fait par le ministre en question à la Chambre des communes. Alors, cela, c'est un fonds complètement séparé des opérations normales du gouvernement.

**M. Chatelain:** C'est exact.

**M. Clermont:** C'est pour cela que c'est le Vérificateur général lui-même qui a pris l'initiative de demander au gouvernement, par l'entremise du ministre des Finances, lorsqu'il apportera des modifications à la Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les changes et par voie de conséquence certaines autres lois, de modifier les règlements qui existent présentement. L'initiative est venue de l'Auditeur général, non pas du ministre en question. Est-ce que vous avez été consultés par le ministère de la Justice lorsque le projet de loi a été préparé?

**M. Chatelain:** Monsieur le président, nous n'avons pas été consultés pas le ministère de la Justice. Nous avons été consulté par le ministère des Finances qui nous a fait parvenir les amendements proposés à ce moment-là pour savoir s'ils reflétaient bien notre position.

**M. Clermont:** Alors, le Vérificateur général a été satisfait des amendements proposés que le ministre des Finances lui a fait parvenir? Ils les a approuvés?

**M. Chatelain:** C'est exact, monsieur le président.

**M. Clermont:** Sans suggestion du ministre des Finances ou de l'un de ses fonctionnaires?

**M. Chatelain:** C'est-à-dire, monsieur le président, qu'on nous a présenté un texte en nous demandant si ce texte reflétait bien les suggestions du Bureau de l'Auditeur général. Ensuite, l'Auditeur général a répondu en disant que dans l'ensemble, la position du Bureau était bien reflétée mais qu'il

[Translation]

Bill C-20 aura été adopté, se fera conformément à la Partie 8 de la Loi sur l'administration financière.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, Mr. Chatelain, according to Section 5, which agencies are you supposed to audit?

**Mr. Chatelain:** You are speaking about Section 5?

**Mr. Clermont:** Yes.

**Mr. Chatelain:** Very well. We have to audit the Exchange Fund Account.

**Mr. Clermont:** Yes. This is completely independent from the Federal Expenses Account, is it not?

**Mr. Chatelain:** Not necessarily. The Exchange Fund Account is completely...

**Mr. Clermont:** You have just said to my colleague Mr. Clarke, that the Auditor General is responsible for the auditing of the Crown corporation books. He is supposed to audit these books, to give a certificate, and the corporation concerned must include this certificate in its Annual Report. It is different for the Government expenses. The Auditor General must report directly to Parliament.

**Mr. Chatelain:** To the House of Commons.

**Mr. Clermont:** Yes. I think the Senate might have something to say about this. I understand that the reporting is done by the Minister concerned to the House of Commons. Then it is a totally separate fund from the normal operations of government.

**Mr. Chatelain:** Exactly.

**Mr. Clermont:** It is the reason why the Auditor General himself has taken the initiative to ask the government, through the Minister of Finance when he brings amendments to the Act to amend the Currency and Exchange Act and to amend other Acts in consequence thereof, to amend the presently existing regulations. This initiative came from the Auditor General, and not from the Minister concerned. Were you consulted by the Department of Justice when this bill was being prepared?

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, we have not been consulted by the Department of Justice. We have been consulted by the Department of Finance and then they sent us the proposed amendments so that we could establish whether they were reflecting our position.

**Mr. Clermont:** Then, the Auditor General was satisfied with the proposed amendments sent by the Minister of Finance? Did he approve of them?

**Mr. Chatelain:** Exactly, Mr. Chairman.

**Mr. Clermont:** Without any suggestions from the Minister of Finance or from one of his officials?

**Mr. Chatelain:** I have to say, Mr. Chairman, that we were given a text and asked if this text was reflecting the suggestions made by the Auditor General's Office. The Auditor General then said that on the whole the position of the Office was well reflected, but certain changes had to be made, and there were changes made.



## [Texte]

y avait certains changements à apporter, lesquels changements ont été apportés.

**M. Clermont:** Donc, les changements n'ont pas pas été suggérés par le ministre, mais par l'Auditeur général?

**M. Chatelain:** C'est exact, monsieur le président.

**M. Clermont:** Alors, vous, en tant que sous-vérificateur général, vous êtes satisfait du libellé de l'article 5 du Bill C-5 où on lit:

«(2) *Le vérificateur général du Canada doit faire une vérification annuelle du Compte du fonds des changes et des opérations y afférentes, de la manière qu'il juge appropriée, et faire rapport des résultats au Ministre.*»

Le libellé de cet article est exactement conforme à la demande du Vérificateur général.

**M. Chatelain:** C'est exact, monsieur le président.

**M. Clermont:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Clermont.

Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, if I could follow up on a few questions that my colleagues have been putting, I think it is very important that we establish exactly who did the negotiating or entered into the discussions with the Department of Finance. At any time was the Auditor General personally involved in this suggested change?

• 2215

**Mr. Chatelain:** Yes, he was, Mr. Stevens.

**Mr. Stevens:** Before the event? Before somebody went to the Department of Finance and suggested this change, was the Auditor General involved?

**Mr. Chatelain:** No, not before the first draft went over to the Department of Finance.

**Mr. Stevens:** Well, who then felt they had the authority to sign a suggested change on behalf of the Auditor General without consulting the Auditor General?

**Mr. Chatelain:** Mr. Chairman, perhaps I should clarify what I meant by first draft. I should say that our audit team responsible for the audit for the Department of Finance was made aware early in 1975 that amendments to The Exchange Fund Act were being considered. At that time our audit team approached the Department of Finance officials and suggested that if such amendments were being considered, perhaps we could make amendments along the lines suggested.

**Mr. Stevens:** But to be clear, that was done without any reference to the Auditor General himself?

**Mr. Chatelain:** At that time. I am sorry, I should say without any reference to the Auditor General before any proposals were made in writing. Proposals were made in writing only after the Auditor General was consulted.

**Mr. Stevens:** To whom were the proposals in writing made?

## [Traduction]

**Mr. Clermont:** Thus, the changes were not suggested by the Minister, but by the Auditor General?

**Mr. Chatelain:** Exactly, Mr. Chairman.

**Mr. Clermont:** As Deputy Auditor General, you are satisfied with the wording of Article 5 in Bill C-5 which says:

“(2) An Annual audit of the Exchange Fund Account and of the transactions in connection therewith shall be made by the Auditor General of Canada in such manner as he thinks proper and he shall report to the Minister on the results thereof.”

The wording of this section is exactly what was asked by the Auditor General.

**Mr. Chatelain:** Exactly, Mr. Chairman.

**Mr. Clermont:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clermont.

Monsieur Stevens.

**M. Stevens:** Monsieur le président, j'aimerais poursuivre certaines questions qui ont été soulevées par mes collègues. Je crois qu'il est très important d'établir exactement qui s'est occupé des négociations, qui a lancé les discussions avec le ministère des Finances. Le Vérificateur général a-t-il eu quelque chose à avoir avec le changement proposé?

**M. Chatelain:** Oui, monsieur Stevens.

**M. Stevens:** Avant que cela ne se produise? Le Vérificateur général avait-il quelque chose à y voir avant que quelqu'un ne propose ce changement au ministère des Finances?

**M. Chatelain:** Non, pas avant que le projet ne soit présenté pour la première fois au ministère des Finances.

**M. Stevens:** Qui a alors estimé qu'il pouvait autoriser un tel changement au nom du Vérificateur général, sans le consulter?

**M. Chatelain:** Monsieur le président, je devrais peut-être préciser ce que je veux dire par premier projet. Notre équipe de vérification qui s'occupe du ministère des Finances a été informée au début de 1975 qu'on envisageait de modifier la loi sur le Fonds du change. A cette époque, notre équipe de vérification a dit aux fonctionnaires du ministère des Finances que si l'on envisageait de modifier la loi, les modifications pourraient peut-être être rédigées en fonction des suggestions présentées.

**M. Stevens:** Pour être clair, on ne s'est pas référé au Vérificateur général lui-même?

**M. Chatelain:** A cette époque. Je suis désolé, je devrais dire qu'on ne s'est pas référé au Vérificateur général avant que les propositions aient été soumises par écrit. On n'a présenté les propositions par écrit qu'après avoir consulté le Vérificateur général.

**M. Stevens:** A qui a-t-on soumis les propositions par écrit?



[Text]

**Mr. Chatelain:** Oh, you mean in the Department of Finance?

**Mr. Stevens:** No, no. Who wrote these proposals in writing to which you are referring?

**Mr. Chatelain:** The auditor director responsible for the audit of the Department of Finance.

**Mr. Stevens:** And you are saying the Auditor General reviewed that.

**Mr. Chatelain:** Yes, that is correct.

**Mr. Stevens:** You are sure of that?

**Mr. Chatelain:** I am sure. As a matter of fact, I just verified it from my files, and that was reviewed by the management committee of the office, including the Auditor General.

**Mr. Stevens:** Then what was the problem that triggered this? Your audit group that was reviewing the Department of Finance figures, was there anything that triggered it? As a rule, this provision would have been buried in the Act, and year by year you abide by it and that is it. What was it that triggered you to say that you think this is a desirable change? Is there some problem that you felt with the old approach?

**Mr. Chatelain:** It was the inconsistency in the procedure, compared to what is followed in other cases.

**Mr. Stevens:** Oh, now, with all fairness, surely you would have to give us more substantial evidence than the fact that a Crown corporation follows a certain approach as far as the Minister is concerned, compared with this. This is a very, very highly politically charged question, the operation of a foreign exchange fund. It is a question that you know all too well was really the focal point of one general election. Now to just treat casually what you would like us to believe are almost administrative reasons, and likening it to a Crown corporation, I think is overlooking the degree of interest the public has in the operation of this fund, as witnessed by the Parliament of Canada that said, as far as the Auditor General was concerned, they wanted you to directly report to Parliament and not through a Minister. Have you any other evidence of a like situation? And with all due respect, I do not think a Crown corporation audit is a like thing all. Have you any other comparison that you can give us where you feel what you are doing here is not a precedent?

**Mr. Chatelain:** I cannot cite any other precedent because this was the only instance where the Auditor General was being called upon to report directly to Parliament and in addition, I must say, to his annual report on the audit of the accounts of Canada. This was the only other instance.

• 2220

**Mr. Stevens:** The reason I feel that the Crown corporation is not a fair comparison is that I would think Crown corporations are likened in the public mind, and certainly in the mind of most business people, to any other type of corporation. It just happens that the shares are all owned, or substantially owned, by the Government of Canada and that ordinarily there is a report on such corporations on behalf of the shareholders, and

[Translation]

**M. Chatelain:** Vous voulez dire au ministère des Finances?

**M. Stevens:** Non. Qui a écrit ces propositions auxquelles vous vous référez?

**M. Chatelain:** Le directeur chargé de la vérification du ministère des Finances.

**M. Stevens:** Et vous dites que le Vérificateur général les a examinées.

**M. Chatelain:** Oui, c'est exact.

**M. Stevens:** Vous en êtes certain?

**M. Chatelain:** J'en suis certain. En fait, je viens de vérifier mes dossiers et la proposition a été examinée par le comité de gestion du bureau, y compris le Vérificateur général.

**M. Stevens:** Quel était le problème qui a déclenché tout cela? Votre équipe de vérification a-t-elle trouvé dans les chiffres du ministère des Finances quelque chose qui a déclenché toute l'affaire? En règle générale, cette disposition était enfouie dans la loi et on ne ferait que s'y conformer, année après année. Qu'est-ce qui vous a fait dire que c'était un changement souhaitable? Estimiez-vous que la vieille méthode posait un problème?

**M. Chatelain:** La procédure n'était pas conforme aux procédures suivies dans d'autres cas.

**M. Stevens:** En toute justice, vous devriez nous donner quelque chose de plus concret, à part le fait qu'une société de la Couronne suive une certaine méthode, en ce qui concerne le ministre. Le fonctionnement du Fonds des changes est une question à haute teneur politique. C'est une question qui a été au centre d'une élection générale, comme vous le savez très bien. En la traitant avec désinvolture, en voulant nous faire croire qu'il y avait des raisons administratives et en établissant une comparaison avec une société de la Couronne, vous ne tenez pas compte de l'intérêt que porte le public à ce fonds, comme en témoigne la position du Parlement du Canada voulant que vous fassiez directement rapport au Parlement et non à un ministre. Avez-vous d'autres preuves indiquant qu'il peut y avoir d'autres situations semblables? Sauf votre respect, je ne crois pas que la vérification d'une société de la Couronne soit la même chose. Avez-vous d'autres comparaisons qui vous permettraient de nous démontrer qu'il ne s'agit pas d'un précédent.

**M. Chatelain:** Je ne puis citer d'autres précédents parce que c'était le seul cas où le Vérificateur général ait été instruit de faire rapport directement au Parlement, outre présenter son rapport annuel sur la vérification des comptes du Canada. C'était le seul autre cas de ce genre.

**M. Stevens:** J'estime qu'on ne peut établir de comparaison valable avec la société de la Couronne parce que dans l'opinion publique, et certainement dans l'esprit de la plupart des hommes d'affaires, les sociétés de la Couronne sont la même chose que tout autre genre de sociétés. La seule différence c'est que le gouvernement du Canada possède toutes les actions, ou presque toutes; d'ordinaire, on soumet un rapport sur ces

*[Texte]*

in most instances the shareholder happens to be the Minister whose department the Crown corporation falls under. Is that not a clearly different picture from the question of an audit with regard to the exchange fund itself?

**The Chairman:** I wonder if I can just intervene for a moment.

The time is getting on. I know these are important questions, but it seems to me that perhaps for good order within the Committee—Members can make value judgments one way or another as to what should happen in respect of this question, but Mr. Chatelaine has been called before us to give evidence as to the views of the Auditor General in relationship to this particular thing, and I think they have been expressed. I do not want to set limits but I hope we do not end up in an argument between the Auditor General's staff and individual members of the Committee here. The ultimate responsibility, I presume, is the Minister's as to what will be done, or the Committee's as to what we would recommend to be done, in respect of Bill C-5.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Since when does the Minister control the Committee?

**The Chairman:** No, no, I said in respect of the bill. We of course as members of the Committee . . .

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The House has committed this bill to this Committee.

**The Chairman:** No, you are missing the point; perhaps I am expressing it badly. In terms of responsibility for the bill, it is clearly the Minister's, not the Auditor General's. In terms of our function, of course we can decide what we wish, but I hope we do not prolong the discussions on this specific point too long and get into a debate with the Auditor General's staff. I do not think that is really required at this time.

Mr. Chatelaine, do you want to make a comment in respect of the point? The names are building up. We are going to be here until midnight. If it is the wish of the Committee, we could close off and call Mr. Chatelaine back on Friday.

**Mr. Stevens:** Good idea.

**The Chairman:** I do not know what the wish is, but it looks like we are going to carry on for a considerable length of time.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I do not believe any public servant should tell Parliament what it is going to do. The responsibility of the Auditor General is to Parliament; it is not Parliament to the Auditor General. That is all I will say on this administrative change.

**The Chairman:** Mr. Chatelaine.

**Mr. Chatelain:** Perhaps I could add to the last comment. It is certainly not the wish or the desire of the Auditor General to dictate to the Committee or to Parliament. It is a reporting relationship with Parliament; that is certain. I think I put the suggestion in context as to why the Auditor General made the proposal, and it certainly was not to circumvent Parliament's

*[Traduction]*

sociétés au nom des actionnaires, et dans la plupart des cas, l'actionnaire se trouve le ministre dont relève la société de la Couronne. N'est-ce pas une question tout à fait différente de celle que nous avons ici, soit la vérification du Fonds des changes lui-même?

**Le président:** Je me demande si je pourrais vous interrompre un instant.

Le temps file. Je sais que ce sont là des questions importantes, mais il me semble que pour le bon fonctionnement du Comité, les membres peuvent se faire eux-mêmes une idée de ce que la situation devrait être. M. Chatelain a été convoqué pour témoigner sur les opinions du Vérificateur général au sujet de cette question précise et je pense qu'il l'a déjà fait. Je ne veux pas vous imposer de limites mais j'espère que nous n'en viendrons pas à une discussion entre le personnel du Vérificateur général et les membres du Comité. Il incombe, en dernier ressort, au ministre de décider des mesures à prendre, ou au Comité de décider quoi recommander, en ce qui concerne le Bill C-5.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Depuis quand le ministre contrôle-t-il le Comité?

**Le président:** Non, j'ai dit en ce qui concerne le bill. Évidemment, en tant que membres du Comité . . .

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** La Chambre a saisi le Comité de ce bill.

**Le président:** Non, vous n'avez pas saisi ce que je veux dire, je ne m'exprime peut-être pas clairement. En ce qui concerne la responsabilité du bill, elle incombe clairement au ministre, et non au vérificateur général. Quand à nous, nous pouvons évidemment décider de faire ce que nous voulons, mais j'espère que nous ne prolongerons pas les discussions sur ce point particulier trop longtemps et que nous n'entrerons pas dans une discussion avec le personnel du vérificateur général. Je ne pense pas que cela soit nécessaire en ce moment.

Monsieur Chatelain, voulez-vous faire un commentaire à cet égard? La liste s'allonge. Nous allons être ici jusqu'à minuit. Si c'est ce que veut le Comité, nous pourrions lever la séance ici et rappeler M. Chatelain vendredi.

**M. Stevens:** Bonne idée.

**Le président:** Je ne sais pas ce que vous voulez faire, mais il me semble que nous allons continuer pendant très longtemps.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je ne crois pas qu'un fonctionnaire, quel qu'il soit, devrait pouvoir dire au Parlement ce qu'il doit faire. Le Vérificateur général est responsable devant le Parlement, ce n'est pas le Parlement qui est responsable devant le vérificateur général. C'est tout ce que j'ai à dire au sujet de ce changement administratif.

**Le président:** Monsieur Chatelain.

**M. Chatelain:** Je pourrais peut-être ajouter quelque chose à ce dernier commentaire. Le Vérificateur général ne veut certainement pas dicter au Comité ou au Parlement ce qu'ils doivent faire. Il s'agit ici de faire rapport au Parlement, c'est certain. Je pense que j'ai signalé le fait au regard des raisons pour lesquelles le vérificateur général a fait cette proposition,



[Text]

control whatsoever. The Auditor General made this proposal having in mind that his report would legally, in accordance with the act, find its way in front of Parliament anyway.

**The Chairman:** Mr. Clermont, I have your name.

**M. Clermont:** Merci, monsieur le président. Je crois qu'à la dernière réunion on avait laissé entendre que l'article 5 du Bill C-5 pourrait diminuer la dépendance de l'Auditeur général vis-à-vis du Parlement. Et à une question posée je crois par M. Clarke, vous avez dit aux membres de ce Comité que l'ébauche de l'amendement qui vous avait été envoyée a été discutée par un comité du Bureau du vérificateur général, dont faisait partie l'Auditeur général lui-même. Ma question est donc celle-ci: l'Auditeur général, ou les membres du comité en question, ont-ils en cette impression qu'une telle modification à la loi pourrait diminuer leur dépendance vis-à-vis du Parlement, s'il devaient faire parvenir le rapport en question au ministre, et non, comme auparavant, au Parlement?

**M. Chatelain:** Pas du tout, monsieur le président. Pas du tout, parce que l'Auditeur général voyait aussi qu'il y aurait un autre amendement d'apporté à cette loi et exigeant que le ministre des Finances dépose son rapport, c'est-à-dire le rapport de l'Auditeur général, à la Chambre des communes.

**M. Clermont:** Alors, vous dites que l'Auditeur général s'attend à ce qu'une autre modification soit apportée à une autre loi?

**M. Chatelain:** Non, il faut faire la modification et ce qui apparaît là avec ce qui est dit à l'article 4:

Dans le rapport au Parlement prévu au paragraphe (1), le Ministre doit inclure les états financiers relatifs au Compte ainsi que le rapport du vérificateur général visé au paragraphe 18(2).

• 2225

**M. Clermont:** L'article 4 oblige le ministre de déposer... On n'a pas besoin de se référer à la Loi de l'administration financière du Canada. L'article 4 oblige... Alors, je vois bien dans l'article 4:

L'article 17 de ladite loi est modifié par l'adjonction du paragraphe suivant: «(2) Dans le rapport au Parlement prévu au paragraphe (1), le Ministre doit inclure les états financiers relatifs au Compte ainsi que le rapport du vérificateur général visé au paragraphe 18(2).»

Alors, si le Bill C-5 et les articles 4 et 5 sont adoptés, le ministre est donc obligé de déposer le rapport. On n'a pas besoin de se reporter à la Loi de l'administration financière du Canada.

Voici ma dernière question, monsieur le président. Le tout a débuté au bureau du Vérificateur général et non à celui du ministre des Finances, ou bien à celui d'un fonctionnaire du ministère des Finances... Je ne veux pas un signe, monsieur. Je veux avoir un «oui», ou un «non».

**The Chairman:** I thought he gave one by nodding his head.

[Translation]

et ce n'était certainement pas pour se soustraire au contrôle du Parlement. Le vérificateur général a fait cette proposition en sachant très bien que ce rapport serait, de par la loi, soumis au Parlement de toute façon.

**Le président:** Monsieur Clermont, vous êtes inscrit.

**Mr. Clermont:** Thank you, Mr. Chairman. I think that at the last meeting, it was indicated that Section 5 of Bill C-5 could diminish the Auditor General's dependency towards Parliament. And in answer to a question put, I think, by Mr. Clarke, you said to the members of this Committee that the draft amendment which had been sent to you, had been discussed by a committee of the Auditor General's Office, of which the Auditor General himself was a member. My question is this: have the Auditor General or the members of that committee had the impression that such an amendment to the Act would diminish their dependency towards Parliament, that is if they were to submit their report to the Minister and not, as before, to Parliament?

**Mr. Chatelain:** Not at all, Mr. Chairman. Not at all, because the Auditor General also saw that there would be another amendment to this Act which would require the Minister of Finance to lay his report, that is the Auditor General's Report, before the House of Commons.

**Mr. Clermont:** So you say that the Auditor General expects another amendment to another act?

**Mr. Chatelain:** No, the amendment must be made in connection with what is provided in Section 4:

The Minister shall include the financial statements of the Account and the report of the Auditor General referred to in subsection 18(2) in the report to Parliament referred to in subsection (1) of this section.

**Mr. Clermont:** Section 4 requires the Minister to submit... there is no need to refer to the Financial Administration Act. Section 4 requires... Then, I do see in Section 4:

Section 17 of the said Act is amended by adding thereto the following subsection: (2) The Minister shall include the financial statements of the Account in the report of the Auditor General referred to in subsection 18(2) in the report to Parliament referred to in subsection (1) of this Section.

So, if Bill C-5 and Sections 4 and 5 were passed, the Minister would be required to submit his report. There is no need to refer to the Financial Administration Act.

Here is my last question, Mr. Chairman. It all started at the Auditor General's Office and not at the Minister of Finance office or at the office of a public servant. I do not want a sign, Sir I want to have a yes or no answer.

**Le président:** Je pensais qu'il en avait donné un en opinant de la tête.



**[Texte]**

**M. Clermont:** Voici, monsieur . . .

**Mr. Chatelain:** I thought the member was making a statement, not asking a question. I will say yes.

**The Chairman:** The answer is yes.

**M. Clermont:** Merci, monsieur.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, on this question, I think it would be helpful if Mr. Macdonell could be with us when the Committee meets next.

**The Chairman:** I do not know. I understand Mr. Macdonell is in New York today. Is that correct?

**Mr. Chatelain:** Mr. Macdonell will not be back until July 1 approximately. He is in New York on UN audit duty at the moment.

**Mr. Stevens:** That is only an hour away, Mr. Chairman. New York is not much of a trip.

**The Chairman:** First of all, we have not really called anyone as witness directly. It was suggested that it would be helpful to have someone from the Auditor General's office. An attempt was made to have the Auditor General, Mr. Macdonell, and it was not possible because he was in New York. I am in the hands of the whole Committee, but I would think it might be a bit much to call him back from New York when we do have the evidence before us already. I think we could make a value judgment. We know where it originated and the reasons that lay behind it, whether we agree or not.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, I got the impression last November when the meeting aborted on this question that Mr. Macdonell might have had something different to say in so far as his approval of this thing. Negotiations had gone on between the Auditor General's Department and the Department of Finance, and he was able to give it only a very cursory examination at the end.

**The Chairman:** We have evidence now from the Deputy Auditor General indicating that they are in agreement with this particular amendment. They initiated it.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** And I say it is not up to the Auditor General to do it, it is up to Parliament.

**The Chairman:** Obviously it is up to us to make the decision, but it seems to be pretty clear on the record that the Auditor General's office wanted this amendment. Whether members of the Committee want it or the Minister wants it or anybody else wants it, is a different question, but that point seems to be clear on the record at least, whether or not we agree with the Auditor General and I do not always agree with the Auditor General and I do not know why you would. It is up to Committee members.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I do not agree for just administrative . . .

**[Traduction]**

**Mr. Clermont:** Well, Mr . . .

**M. Chatelain:** Je pensais que le député faisait une affirmation, et non pas qu'il posait une question. Je réponds oui.

**Le président:** La réponse est oui.

**Mr. Clermont:** Thank you, Sir

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Stevens:** Monsieur le président, au sujet de cette question, il serait utile que M. Macdonell soit présent lorsque le Comité se réunira à nouveau.

**Le président:** Je ne sais pas. Je pense que M. Macdonell est à New York aujourd'hui. Est-ce exact?

**M. Chatelain:** M. Macdonell ne sera pas de retour avant le 1<sup>er</sup> juillet, environ. Il est à New York pour des tâches de vérification à l'ONU.

**M. Stevens:** Ce n'est qu'à une heure de distance, monsieur le président. New York n'est pas bien loin.

**Le président:** D'abord, nous n'avons pas encore convoqué de témoins officiellement. On a laissé entendre qu'il serait utile d'avoir quelqu'un du Bureau du Vérificateur général. Nous avons essayé d'obtenir le Vérificateur général, M. Macdonnell, et cela n'a pas été possible parce qu'il est à New York. Je m'en remets au Comité plénier, mais je pense que ce serait un peu exagéré de le rappeler de New York alors que nous avons déjà le témoignage devant nous. Je pense que nous pourrions porter un jugement de valeur. Nous savons qui est à l'origine du projet de modification et connaissons les raisons qui le soutiennent, que nous soyons d'accord ou non.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, en novembre dernier lorsque la réunion a achoppé sur cette question, j'ai eu l'impression que M. Macdonell pourrait avoir quelque chose de différent à nous dire, en ce qui concerne l'approbation de cette mesure. Il y avait eu des négociations entre le Bureau du Vérificateur général et le ministère des Finances et il n'a pu nous donner qu'un très court résumé de la chose à la fin.

**Le président:** Nous avons le témoignage du sous-vérificateur général selon lequel ils sont d'accord avec cette modification précise. Ils en ont pris l'initiative.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Quant à moi, je dis que ce n'est pas l'affaire du Vérificateur général, c'est celle du Parlement.

**Le président:** Évidemment, il nous incombe de prendre la décision, mais il semble assez clair que le Bureau du Vérificateur général voulait qu'on adopte cette modification. Que les membres du Comité le veuillent, que le ministre le veuille ou que qui que ce soit le veuille, c'est une question bien différente, et la chose n'en est pas moins claire, d'après le témoignage du moins, que nous soyons d'accord avec le Vérificateur général ou non. Je ne suis pas toujours d'accord avec lui et je ne vois pas pourquoi vous devriez l'être. Cela dépend des membres du Comité.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je ne suis pas d'accord que pour des raisons d'administration . . .

[Text]

**The Chairman:** Fine. You can express that view when we come to that clause.

Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président., monsieur Chatelain, vous êtes sous-vérificateur général. Est-ce que vos responsabilités, lorsque l'Auditeur . . .

**Mr. Stevens:** Mr. Clermont has lost the quorum he was referring to.

**Mr. Clermont:** All right, we will stop there. I do not mind. Monsieur Chatelain, l'Auditeur général n'est pas toujours disponible comme en ce moment, puisque le Parlement lui a confié la responsabilité d'aller aux Nations Unies. Alors, dans les circonstances, est-ce qu'en tant que sous-auditeur général, vous avez le droit de remplir les fonctions de l'Auditeur général?

• 2230

**M. Chatelain:** Certainement, monsieur le président. Dans les circonstances exposées par le député, j'ai le droit de remplir ces fonctions.

**M. Clermont:** Merci.

**The Chairman:** Thank you very much. I want to thank the Minister for appearing tonight. Mr. Chatelain, I am sorry we were so long in getting to you.

This Bill C-5, and the Bretton Woods Agreement, will be dealt with and completed on Friday, June 17, 1977, at 9.30 a.m.

**Mr. Stevens:** Hopefully, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That is an order of the Committee, I am afraid.

**Mr. Stevens:** We will see.

**The Chairman:** I was not prepared to vary these orders on Mr. Clermont's behalf, and I am not prepared to vary them on your behalf. That is an order of the Committee and that is the way it will be dealt with on Friday. Unless you change the order, I have no choice, Mr. Stevens. We will adjourn until tomorrow morning at 9.30 a.m., again at 11.00 a.m. and again at 3.30 and at 8.00 p.m. on the subject matter of Bill C-32.

Thank you very much, this meeting is adjourned.

[Translation]

**Le président:** Vous pourrez exprimer cette opinion lorsque nous en serons à cet article.

Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, Mr. Chatelain, you are Deputy Auditor General. Are you responsibilities when the Auditor . . .

**Mr. Stevens:** M. Clermont vient de perdre le quorum dont il parlait.

**M. Clermont:** Très bien, nous allons terminer ici. Cela ne me fait rien. Mr. Chatelain, the Auditor General is not always available and he is not available now because the Parliament sent him to the United Nations on a mission. So, under the circumstances, are you authorized as Deputy Auditor General, to assume the functions of the Auditor General?

**Mr. Chatelain:** Certainly, Mr. Chairman. Under the circumstances given by the member, I am authorized to assume these functions.

**Mr. Clermont:** Thank you.

**Le président:** Merci beaucoup. Je veux remercier le ministre d'avoir comparu devant nous ce soir. Monsieur Chatelain, je suis désolé de vous avoir fait attendre si longtemps avant de vous appeler à la table.

Le bill C-5 et les accords de Bretton Woods seront étudiés pour la dernière fois le vendredi 17 juin 1977, à 9 h 30.

**M. Stevens:** Espérons-le, monsieur le président.

**Le président:** C'est l'ordre de renvoi du Comité, je le crains.

**M. Stevens:** Nous verrons.

**Le président:** Je n'étais pas disposé à le changer pour M. Clermont, et je ne suis pas plus disposé à le faire pour vous. C'est un ordre de renvoi du Comité et c'est ainsi que nous procéderons vendredi. A moins que vous ne changiez l'ordre de renvoi, je n'ai pas le choix, monsieur Stevens. Le Comité ajourne jusqu'à demain matin, 9 h 30, et se réunira encore à 11 heures, puis à 15 h 30 et 20 heures, pour étudier le bill C-32.

Merci beaucoup, la séance est levée.















WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance:*

Dr. E. P. Neufeld, General Director, International Trade  
and Finance Branch;

Dr. M. Kelly, Director, International Finance Division.

*From the office of the Auditor General:*

Mr. Rhéal Chatelain, Deputy Auditor General.

*Du ministère des Finances:*

M. E. P. Neufeld, directeur général, Direction des finances  
et commerce internationaux

M. M. Kelly, directeur, Division des finances internationales

*Du bureau de l'Auditeur général:*

M. Rhéal Chatelain, sous-auditeur général.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 57

Tuesday, June 14, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n°57

Le mardi 14 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Subject matter of Bill C-42, An Act to amend the  
Combines Investigation Act and to amend the  
Bank Act and other Acts in relation thereto or in  
consequence thereof.

CONCERNANT:

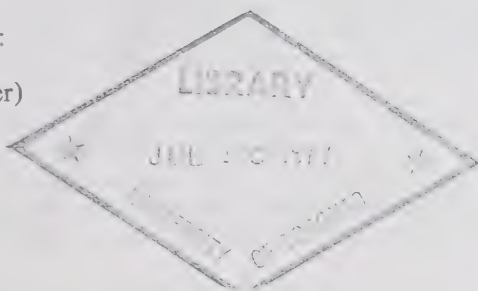
L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative  
aux enquêtes sur les coalitions et apportant des  
modifications corrélatives à la Loi sur les banques  
et à d'autres lois.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977



STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Mr. Norman Cafik  
*Vice-Chairman:* Mr. Herb Breau

Messrs.

Andres ( <i>Lincoln</i> )	Daudlin
Balfour	Demers
Clermont	Huntington
Collenette	Kempling
Condon	Lajoie

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* M. Norman Cafik  
*Vice-président:* M. Herb Breau

Messieurs

Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Ritchie
Lambert ( <i>Edmonton West</i> )	Rodriguez
Leblanc ( <i>Laurier</i> )	Stevens—(20)
Philbrook	Wise
Ritchie	

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, June 14, 1977:

Mr. McCain replaced Mr. Towers  
Mr. Kempling replaced Mr. Ritchie  
Mr. Wise replaced Mr. McCain  
Mr. Ritchie replaced Mr. Clarke (*Vancouver Quadra*)  
Mr. Lajoie replaced Mr. Lefebvre  
Mr. Andres (*Lincoln*) replaced Mr. Robinson  
Mr. Condon replaced Mr. Gray  
Mr. Daudlin replaced Mr. Kaplan

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 14 juin 1977:

M. McCain remplace M. Towers  
M. Kempling remplace M. Ritchie  
M. Wise remplace M. McCain  
M. Ritchie remplace M. Clarke (*Vancouver Quadra*)  
M. Lajoie remplace M. Lefebvre  
M. Andres (*Lincoln*) remplace M. Robinson  
M. Condon remplace M. Gray  
M. Daudlin remplace M. Kaplan

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 14, 1977  
(67)

## [Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:37 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Balfour, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Collenette, Huntington, Kempling, Lambert (*Edmonton West*), Philbrook and Wise.

*Other Members present:* Messrs. Lajoie, McCain, Ritchie and Whittaker.

*Witnesses: From the Canadian Labour Congress:* Mr. Ronald Lang, Director of Research and Legislation Department; Mr. Donald Montgomery, Secretary-Treasurer; Mr. George Nakitsas, Economist. *From the Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing and Nova Scotia Marketing Board:* Mr. Hector Hill, Member, Nova Scotia Marketing Board; Mr. Martin Herschorn, Solicitor for the Department of Agriculture; Mr. Arnold Rovers, Director of Marketing and Economics. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research; Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

*In attendance:* Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Montgomery, from the Canadian Labour Congress, summarized the highlights of the submission.

*It was agreed,*—That the brief submitted by the Canadian Labour Congress be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-31"*).

The witnesses from the Canadian Labour Congress and Mr. De Melto from the Department of Consumer and Corporate Affairs, answered questions.

Mr. Hill, from the Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing and Nova Scotia Marketing Board, made a statement.

*It was agreed,*—That the brief submitted by the Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing and Nova Scotia Marketing Board be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-32"*).

The witnesses from the Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing and Nova Scotia Marketing Board and

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 JUIN 1977  
(67)

## [Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 9 h 37 sous la présidence de M. Cafik (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Balfour, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Collenette, Huntington, Kempling, Lambert (*Edmonton-Ouest*), Philbrook et Wise.

*Autres députés présents:* MM. Lajoie, McCain, Ritchie et Whittaker.

*Témoins: Du Congrès du travail du Canada:* M. Ronald Lang, Directeur du Département de la recherche et de la législation; M. Donald Montgomery, secrétaire-trésorier; M. George Nakitsas, économiste. *Du ministère de l'Agriculture et de la commercialisation de la province de la Nouvelle-Écosse et de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse:* M. Hector Hill, membre, Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse; M. Martin Herschorn, conseiller juridique du ministère de l'Agriculture; M. Arnold Rovers, directeur de la commercialisation et de l'économie. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches; M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

*Aussi présents:* M. Donald Affleck, conseiller du Comité, M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M. Montgomery du Congrès du travail du Canada résume les points saillants du mémoire.

*Il est convenu,*—Que le mémoire présenté par le Congrès du travail du Canada soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "FTE-31"*).

Les témoins du Congrès du travail du Canada et M. De Melto du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

M. Hill du ministère de l'Agriculture et de la commercialisation de la province de la Nouvelle-Écosse et de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse fait une déclaration.

*Il est convenu,*—Que le mémoire présenté par le ministère de l'Agriculture et de la commercialisation de la province de la Nouvelle-Écosse et par l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "FTE-32"*).

Les témoins du ministère de l'Agriculture et de la commercialisation de la province de la Nouvelle-Écosse et de l'Office



the witnesses from the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 12:08 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

#### AFTERNOON SITTING

(68)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:36 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Breau, Cafik, Clermont, Demers, Huntington, Lajoie, Philbrook and Ritchie.

*Other Member present:* Mr. Whittaker.

*Witnesses: From the Canadian Egg Marketing Agency:* Mr. M. E. Pringle, Chairman, Mr. M. M. Roytenberg, General Manager; Mr. François Lemieux, Legal Counsel. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research.

*In attendance:* Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Pringle made a statement.

The witnesses from the Canadian Egg Marketing Agency and Mr. Bertrand, from the Department of Consumer and Corporate Affairs, answered questions.

*It was agreed,—*That the brief submitted by the Canadian Egg Marketing Agency be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-33"*).

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 5:13 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. this day.

#### EVENING SITTING

(69)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:08 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Andres (Lincoln), Cafik, Clermont, Daudlin, Huntington, Ritchie, Stevens and Wise.

*Other Members present:* Messrs. Halliday, Knowles (Norfolk-Haldimand), Murta and Whittaker.

de commercialisation de la Nouvelle-Écosse ainsi que les témoins du ministre de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 12 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(68)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 36 sous la présidence de M. Cafik (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Breau, Cafik, Clermont, Demers, Huntington, Lajoie, Philbrook et Ritchie.

*Autre député présent:* M. Whittaker.

*Témoins: De l'Office canadien de commercialisation des œufs:* M. M. E. Pringle, président, M. M. M. Roytenberg, directeur général; M. François Lemieux, conseiller juridique. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches.

*Aussi présents:* M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M. Pringle fait une déclaration.

Les témoins de l'Office canadien de commercialisation des œufs et M. Bertrand du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que le mémoire présenté par l'Office canadien de commercialisation des œufs soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «FTE-33»*).

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 17 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

#### SÉANCE DU SOIR

(69)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 20 h 08 sous la présidence de M. Cafik (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Andres (Lincoln), Cafik, Clermont, Daudlin, Huntington, Ritchie, Stevens et Wise.

*Autres députés présents:* MM. Halliday, Knowles (Norfolk-Haldimand), Murta et Whittaker.



*Witnesses: From the Ontario Federation of Agriculture:* Mr. Peter Hannam, President; Mr. H. E. Harris, Q.C., Legal Counsel. *From the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board:* Mr. T. Raytrowsky, Chairman. *From the Canadian Turkey Marketing Agency:* Mr. C. Riediger, Chairman; Mr. J. W. Wyne, Secretary Manager. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

*In attendance:* Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Hannam, from the Ontario Federation of Agriculture, made a statement.

Mr. Raytrowsky, from the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, made a statement.

Mr. Riediger, from the Canadian Turkey Marketing Agency, made a statement.

*It was agreed*,—That the following briefs be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

1. Ontario Federation of Agriculture (*See Appendix "FTE-34"*)
2. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board (*See Appendix "FTE-35"*)
3. Canadian Turkey Marketing Agency (*See Appendix "FTE-36"*)

The witnesses from the Ontario Federation of Agriculture, the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board and the Canadian Turkey Marketing Agency, answered questions.

Mr. De Melto, from the Department of Consumer and Corporate Affairs, answered questions.

It was agreed that Mr. Redelmeier, from the Ontario Marketing Board, answer a question.

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 10:13 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m., Wednesday, June 15, 1977.

*Témoins: De l'Ontario Federation of Agriculture:* M. Peter Hannam, président; M. H. E. Harris, C.R., conseiller juridique. *De l'Office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario:* M. T. Raytrowsky, président. *De l'Office canadien de commercialisation du dindon:* M. C. Riediger, président, M. J. W. Wyne, secrétaire gérant. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

*Aussi présents:* M. Donald Affleck, conseiller du Comité, M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M. Hannam de l'Ontario Federation of Agriculture fait une déclaration.

M. Raytrowsky de l'Office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario fait une déclaration.

M. Riediger de l'Office canadien de commercialisation du dindon fait une déclaration.

*Il est convenu*,—Que les mémoires suivants soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

1. Ontario Federation of Agriculture. (*Voir appendice «FTE-34»*)
2. Office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario (*Voir appendice «FTE-35»*)
3. Office canadien de commercialisation du dindon (*Voir appendice «FTE-36»*).

Les témoins de l'Ontario Federation of Agriculture et de l'Office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario et de l'Office canadien de commercialisation de dindon répondent aux questions.

M. De Melto du ministère de la Consommation et des Corporations répond aux questions.

Il est convenu que M. Redelmeier de l'Office de commercialisation de l'Ontario réponde à une question.

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 22 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 15 juin 1977, à 15 h 30.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 14, 1977.

[Text]

**The Chairman:** We shall resume consideration of our Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

I want to welcome on behalf of all members of the Committee the delegation from the Canadian Labour Congress and ask Mr. Lang, who is Director of the Research and Legislation Department, to introduce his officials. Following the introduction of the witnesses that you have with you Mr. Lang, you may wish to proceed to give us a brief summary of the essential elements of your brief.

I should draw to your attention that one of our members has expressed surprise that the brief that has been received is only in English as opposed to both official languages. It has caused us some considerable difficulty as a Committee. Our rules are that briefs from witnesses are not distributed to Committee members until they are available in both official languages. We ourselves as a Committee have them translated when there is time but your brief was not received until Thursday and this has caused some difficulties of concern to members and indeed to the Chair, and perhaps in your opening remarks you might indicate your reaction to the point that has been raised by Monsieur Clermont and re-expressed by myself.

• 0940

**M. Clermont:** Monsieur le président, je vous ai dit que j'étais surpris mais je ne vous ai pas dit pourquoi. On sait que le Congrès du travail du Canada est un organisme canadien qui compte des membres dans toutes les provinces. Je suis surpris que le Congrès nous ait envoyé son mémoire dans l'une des deux langues officielles seulement parce qu'habituellement, si ma mémoire est bonne, cet organisme nous envoie son mémoire dans les deux langues officielles du pays. Telle est la raison de ma surprise, monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you very much, Monsieur Clermont.

In any event, Mr. Lang, if you would introduce your officials and make a brief opening statement. Mr. Lang.

**Mr. Ronald Lang (Director of Research and Legislation Department, Canadian Labour Congress):** It is the responsibility of the Secretary-Treasurer of the Congress, Mr. Montgomery, to present the brief. He is the elected official of the Congress and as such it is his duty to do that. But let me explain—and I apologize for the fact that it is not available now in French—that we had considerable difficulty because we have an appearance not only today in front of this Committee but we also appear in front of Manpower tomorrow on the Immigration Bill, and we had rather a hard time of it in preparing both pieces or both briefs.

Now, this brief necessitated my going over to Geneva last week and conferring with the President of the Congress and getting some direction and his okay on it and as a result, there

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 14 juin 1977

[Translation]

**Le président:** Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi portant sur l'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Je voudrais souhaiter au nom de tous les membres du Comité la bienvenue à la délégation du Congrès du travail du Canada et demander à M. Lang, qui est le directeur du Bureau de recherche et de la législation de nous présenter ses collaborateurs. Après la présentation des témoins qui vous accompagnent, vous pourrez, monsieur Lang, nous donner un bref résumé des éléments essentiels de votre mémoire.

Je voudrais attirer votre attention sur le fait que l'un de nos membres s'est montré surpris que votre mémoire n'ait été reçu qu'en anglais et non pas dans les deux langues officielles. Cela nous a posé certains problèmes. Nos règlements prévoient que les mémoires des témoins ne doivent pas être distribués aux membres du Comité tant qu'ils ne sont pas disponibles dans les deux langues officielles. En tant que comité, nous les faisons traduire lorsque nous avons le temps mais nous n'avons reçu votre mémoire que jeudi et cela nous a posé certains problèmes. Vous pourriez peut-être indiquer dans vos remarques préliminaires ce que vous pensez du point soulevé par M. Clermont et réitéré par moi-même.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, I have told you that I was surprised but I did not tell you why. Everybody knows that the Canadian Labour Congress is a Canadian organization which has members in all the provinces. I am very surprised that the Congress sent us its report in only one of the two Official Languages because ordinarily, if my memory serves me right, this organization usually sends us its reports in both Official Languages. This is why I am surprised, Mr. Chairman.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Clermont.

Quoi qu'il en soit, monsieur Lang, je vous prierais de présenter vos collaborateurs et de faire une brève déclaration d'ouverture. Monsieur Lang.

**M. Ronald Lang (directeur du Bureau de recherche et de la législation, Congrès du travail du Canada):** Il incombe à M. Montgomery, le secrétaire trésorier du Congrès de présenter ce mémoire. Il est le représentant élu du Congrès et à ce titre, il est de son devoir de présenter ce rapport. Mais laissez-moi vous expliquer, et je m'excuse que ce rapport n'ait pas été disponible en français, que nous avons eu énormément de difficultés car nous comparaissons aujourd'hui devant ce Comité mais également demain devant le Comité de la main-d'œuvre au sujet du bill sur l'immigration. Nous avons eu beaucoup de mal à rédiger les deux rapports.

Ce rapport exigeait que je me rende à Genève la semaine dernière pour rencontrer le président du Congrès et obtenir certaines instructions ainsi que son approbation. Nous avons



## [Texte]

were some major amendments to it and this, of course, delayed the whole process. There was to have been one more here from the Congress this morning, George Nakitsas, and he was bringing the French copies with him. I regret that he is not here at the present time but hopefully he will be here very shortly and the French version will be available. We worked through till 7.30 last night on the French version and they were in again earlier this morning proofing. That is one of the major difficulties we have had with this brief.

**M. Clermont:** Étant donné les circonstances, monsieur le président, je ne m'oppose pas à ce que le mémoire soit distribué dans l'une des deux langues officielles seulement.

**Une voix:** Très bien.

**The Chairman:** Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** The English copy of the brief will be circulated at this time.

Mr. Montgomery, the Secretary-Treasurer of the Canadian Labour Congress, will give us a brief overview of the points that they have made in their brief.

The point is being made by Mr. Lang that perhaps, seeing as it has not been distributed, it should be read into the record. I draw to his attention and seek concurrence of the Committee now that the brief from the Canadian Labour Congress be attached as an appendix to the *Minutes and Proceedings* of today's meeting. Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Then it will not be necessary to do that in terms of putting it on the record.

Mr. Montgomery.

**Mr. Donald Montgomery (Secretary-Treasurer, Canadian Labour Congress):** Ladies and gentlemen, on behalf of the Congress I welcome this opportunity to spend some time with you to hear our views on this Bill C-43. We have set out in our submission here our views in six sections, one dealing with the long-term government policy. In this respect, I am not going to go into it in any depth as you are more aware of it than I am. Our concern about the long-term structural policy is that it needs to be clearly set out so that the business and labour people who are contemplating any activities in this area will be able to know what is in front of them and that the long-term policy should give a greater opportunity to deal with the whole problem.

• 0945

Then we talk about the limitations on the government's long-term structural policy set out in this brief and we review the government's role in the competition policy, our objections to the policy and the recommendations. These six areas are set out here in the general view that our experience in the past with the Combines Act has been apparent lack of understanding at the enforcement level. It seems to be a lack of will to work with legislation that prevails and it seems that when the court deal with these matters, it is almost as though the courts believe that, to paraphrase that old American expression, what is good for General Motors is good for America, and we are concerned that this bill seems to be, in our view, weaker than

## [Traduction]

dû apporter des amendements plutôt importants ce qui a bien sûr, retardé l'ensemble du processus. Un autre membre du Congrès aurait dû comparaître ici ce matin, M. George Nakitsas, et il devait apporter avec lui la version française. Je regrette qu'il ne soit pas là pour le moment mais nous espérons qu'il arrivera bientôt avec la version française. Nous avons travaillé jusqu'à 7 h 30 hier soir sur la version française et nous étions encore en train de corriger les épreuves ce matin. C'est là une des grosses difficultés que nous a posées ce rapport.

**Mr. Clermont:** Given the circumstances, Mr. Chairman, I do not object to the fact that the reports be circulated in only one of the two Official Languages.

**An hon. Member:** Very well.

**Le président:** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La version anglaise du rapport sera donc distribuée tout de suite.

M. Montgomery, le secrétaire-trésorier du Congrès du travail du Canada nous donnera maintenant un bref aperçu du contenu de ce mémoire.

Étant donné que ce mémoire n'a pas été distribué, M. Lang me dit qu'il faudrait peut-être le lire pour qu'il soit inscrit au compte rendu. Je lui signale et je demande à ce titre l'accord du Comité, que le mémoire du Congrès du travail du Canada doit être annexé au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il ne sera donc pas nécessaire de le lire afin qu'il soit consigné au compte rendu.

Monsieur Montgomery.

**M. Donald Montgomery (secrétaire-trésorier, Congrès du travail du Canada):** Mesdames et messieurs, au nom du Congrès, je me félicite de pouvoir m'entretenir avec vous et de vous faire connaître nos opinions sur le Bill C-42. Nous avons divisé ce rapport en six chapitres, et le premier porte sur la politique à long terme du gouvernement. À cet égard, je n'entrerai pas dans les détails étant donné que vous êtes plus au courant de la situation que moi. Nous pensons qu'il est nécessaire de définir clairement la politique structurelle à long terme du gouvernement afin que les travailleurs et les entrepreneurs qui envisagent de se lancer dans ce domaine sachent ce qui les attend et puissent se fonder sur cette politique à long terme pour mieux aborder le problème.

Nous étudions ensuite dans ce rapport les limitations de la politique structurelle à long terme du gouvernement ainsi que le rôle du gouvernement dans l'élaboration d'une politique de la concurrence. Nous exprimons ensuite nos objections à cette politique ainsi que nos recommandations. Ce rapport traite de 6 domaines distincts qui, d'après notre expérience passée, semble avoir souffert d'un manque de compréhension du processus de mise en application de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Il semble y avoir une certaine réticence à se conformer à la loi existante et lorsque les cours se saisissent de ces questions, on a l'impression qu'elles estiment, et je paraphrase ici un vieil adage américain, que ce qui vaut générale-



[Text]

the ones before and the record of enforcement of previous bills has not been that outstanding.

We feel that, in dealing with our policy here, that there are a number of things that seem to be of importance to the administration of any of these bills and one is the corporate structure itself. I just call to mind the problems we had when I was with one of the unions dealing with Canadian Industries Limited. Canadian Industries Limited is Canada's largest chemical industry, as you know, but it is also part of Imperial Chemical of Great Britain. When we were trying to find out more information about their operations for the collective bargaining process, we found that they were given one-half page in the forty-page financial report of Imperial Chemical. Now, if you are going to enforce legislation and understand what the competition is and what the structure of corporations is, there has to be a good deal more information available through financial reports and reports from corporations on their structure.

Some of you who are as old as I am remember the shock on Bay Street when someone, one of the investigating committees, got the corporate structure of the George Weston empire, and even the people in the investment business did not know that this was the structure of that particular corporation.

And then there is the question of how you make your comparison as to whether or not there is going to be a worth-while merger of corporations with a view that is in the public good. Our concern, for example, is with one that is now pending that you are all aware of—the Westinghouse WCI operation and the new Canadian Appliance Corporation. Now, the Foreign Investment Review Act started out and wisely refused to permit WCI to purchase Westinghouse, and then after long negotiations and review the new corporation was established. It took over Westinghouse manufacturing facilities and then it seemed the government lost its courage and proceeded to let WCI retain the Westinghouse label. I may not say this too carefully, but I do think the government could have made a greater effort to see that the Westinghouse name remained with an appliance manufacturer that had purchased the physical assets of the corporation. I say, let the courts rule whether the decision was proper or not, but the government appeared to back off.

We also feel that moving the part of the bill that deals with the Competition Act and Combines Investigation Act from a criminal offence to a civil offence weakens the enforcement. We feel that too often the penalty becomes a licence to violate the law, and we would direct your attention to some of the provisions provided in the United States act governing the same matter of combines and price fixing. We still feel that it can best be dealt with under the criminal procedures and it is imperative, we feel, that convictions in this area carry prison

[Translation]

ment pour General Motors vaut pour toute l'Amérique. Selon nous, ce projet de loi nous semble encore moins ferme que les précédents et, au chapitre de leur mise en application, on ne peut pas dire que les projets de loi précédents aient eu beaucoup de succès!

Lorsque nous traitons de notre politique dans ce rapport, il semble qu'il faille tenir compte d'un certain nombre d'éléments dans la mise en application de ces projets de loi et en particulier de la structure des sociétés en question. Je me rappelle des problèmes que nous avons rencontrés lorsque je faisais partie d'un des syndicats chargés de négocier avec la *Canadian Industries Limited*. La *Canadian Industries Limited* est la plus grosse industrie chimique du Canada comme vous le savez mais elle fait également partie de la *Imperial Chemical of Grande-Bretagne*. Au cours des négociations collectives, nous nous sommes efforcés d'obtenir des renseignements complémentaires sur leurs opérations et nous n'avons pu trouver qu'une demi-page de renseignements dans les 49 pages du rapport financier de la *Imperial Chemical*. Si vous voulez mettre en vigueur une loi et comprendre ce que sont la concurrence et la structure des sociétés, les renseignements contenus dans les rapports financiers et dans les rapports portant sur la structure des sociétés ne sont pas suffisants.

Certains d'entre vous qui ont mon âge se rappelleront le scandale de Bay Street lorsqu'un des membres du comité d'enquête a réussi à obtenir des renseignements sur la structure de l'empire de George Weston. Les investisseurs eux-mêmes ignoraient la structure de cette société.

La seconde question qui se pose consiste à établir une comparaison entre l'intérêt que représente la fusion de plusieurs sociétés et l'intérêt public. Par exemple, nous nous inquiétons d'une fusion imminente dont vous êtes tous au courant, je veux parler de la fusion de Westinghouse WCI et de la nouvelle Société canadienne des appareils électriques. La Loi sur l'examen de l'investissement étranger venait d'entrer en vigueur et elle a sagement refusé à WCI l'autorisation d'acquérir Westinghouse. Après de longues négociations et de nombreuses révisions, la nouvelle société a été constituée. Celle-ci a repris les installations de manufacture de Westinghouse et il semble que le gouvernement ait fait preuve de faiblesse en permettant à WCI de garder le label de Westinghouse. Il n'est peut-être pas très prudent de dire cela mais je crois que le gouvernement aurait pu faire en sorte que le nom de Westinghouse reste attaché à une société qui aurait acquis les biens d'immobilisation matériels de la société. Il appartient aux tribunaux de décider du bien-fondé de cette décision, mais j'estime pour ma part que le gouvernement semble avoir fait marche arrière.

D'autre part, proposer que les infractions à la partie du projet de loi qui traite de la loi sur la concurrence et de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions ne soit plus considéré comme un délit criminel mais comme un délit civil nous semble affaiblir les mécanismes d'application de ce projet de loi. Nous estimons que trop souvent les pénalités prévues ne font qu'inciter à enfreindre la loi et nous attirons votre attention sur certaines des dispositions de la loi des États-Unis régissant les coalitions et la fixation des prix. Nous continuons

## [Texte]

terms for corporation executives, because if you do not it becomes a government expense.

• 0950

Another area that we do not think the act deals with properly is what happens when it is part of an international monopoly cartel arrangement, and what steps can be taken in Canada to prevent an international cartel from operating in this country.

We also feel the review of the mergers of companies should be more extensive than proposed by the bill. We are concerned the bill is not clear as to what grounds will be used for determining whether a fair share of the market is being held, whether it is value in dollars or volume of sales considered. And also in this area it becomes a matter of classification of the market.

As I mentioned earlier, we are concerned with the use of accounting procedures. This is now under review by the provincial legislature in Ontario and it seems that we need to have financial reports that reveal more than they conceal. I have the view that financial reports are like women's clothing in the Victorian era; they are designed to conceal more than to reveal.

These are some of our general observations. We feel the difficulties in enforcing this act is not only because of the fact there has not been sufficient will on the part of the group enforcing the act but it may be due to the fact that we need lawyers who are more specialized in this particular legislation so that they have the skills to match wits with the corporates' legal counsel who are very expert in defending these acts of their corporate structure. Also, as a congress, we are concerned with the staging of mergers, that corporations can plan ahead to make it appear to be something other than it is.

I suppose, in summing up and letting you place any questions to Brother Lang and myself, I am inclined to think we have an act here that maybe has the best intentions but it does not appear to be strong enough to correct the problems of the old acts that came before it. We do not think this competitions bill, as it is now proposed, will really do much to add to the employment in Canada, as it is a trend to have Canadian companies more and more locate and build plants in the United States for various reasons.

With these opening remarks, Brother Lang and I are prepared to deal with any questions you may wish to put.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Montgomery.

Mr. Clarke is first.

**Mr. Clarke:** Thank you, Mr. Chairman.

I want to refer to remarks Mr. Montgomery made about Canadian Industries Limited and its connection with Imperial Chemical. Did Mr. Montgomery say that CIL was owned or controlled by Imperial Chemicals?

**Mr. Montgomery:** Imperial Chemicals own seventy some odd percent of Canadian Industries.

## [Traduction]

à penser que ces infractions doivent être assujetties à des procédures criminelles et il est capital de prévoir des sentences d'emprisonnement pour les directeurs exécutifs des sociétés, car sinon le gouvernement deviendra le dindon de la farce.

Il existe un autre domaine où la loi nous paraît insuffisante; il s'agit des cartels internationaux et des mesures à prendre pour les empêcher d'opérer au pays.

Nous estimons également que les fusions devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi que ce que le bill propose. Ce projet de loi ne précise pas suffisamment les critères utilisés pour déterminer en quoi consiste une part honnête du marché, que ce soit en dollars ou selon le volume des ventes. Cela entre par ailleurs dans la classification du marché.

Je répète que l'utilisation des méthodes de comptabilité nous préoccupe. Cela fait actuellement l'objet d'une étude de la part de l'Assemblée législative de l'Ontario et il me semble que les bilans doivent révéler davantage qu'ils ne dissimulent. J'ai l'impression que les bilans sont un peu comme les vêtements des femmes à l'époque victorienne; ils sont faits davantage pour dissimuler que pour montrer.

Voilà quelques-unes de nos observations générales. Selon nous, la difficulté de faire appliquer cette loi tient non pas au manque de bonne volonté de la part de ceux qui en sont chargés, mais au fait qu'il nous faut des avocats spécialisés dans ce domaine et dont les compétences soient à la hauteur de celles des conseillers juridiques des sociétés qui savent très bien en défendre les agissements. Le Congrès s'inquiète également du fait que les sociétés pourront planifier les fusions de manière à leur donner une apparence différente de ce qu'elles sont en réalité.

Après ce résumé, M. Lang et moi-même nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions mais je suis enclin à penser que si cette loi part vraisemblablement des meilleures intentions, elle n'est pas suffisamment ferme pour résoudre les problèmes découlant des lois qui l'ont précédée. Nous ne pensons pas que, dans sa forme actuelle, ce projet de loi sur la concurrence soit propice à la création d'emplois dans la mesure où, pour diverses raisons, les sociétés canadiennes tendent de plus en plus à s'implanter aux États-Unis.

Cela dit, M. Lang et moi-même, nous sommes prêts à répondre à toutes vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Montgomery.

La parole est à M. Clarke.

**M. Clarke:** Merci monsieur le président.

Je voudrais revenir sur les remarques de M. Montgomery à propos de *Canadian Industries Limited* et ses rapports avec *Imperial Chemical*. M. Montgomery savait-il que CIL appartenait à *Imperial Chemical* ou que cette dernière était majoritaire?

**M. Montgomery:** *Imperial Chemical* possède environ 70 p. 100 des actions de *Canadian Industries*.



[Text]

**Mr. Clarke:** That surprises me, because I thought there was a north-south connection with CIL through the Dupont companies in the United States. In any event Canadian Industries Limited is a listed and traded stock in Canada and therefore there is an annual report available to you and any other shareholder. Is that not correct?

**Mr. Montgomery:** That is correct, but it is a multinational corporation.

**Mr. Clarke:** Why would you have trouble getting information then when the annual report of Canadian Industries Limited itself would be available to you?

• 0955

**Mr. Montgomery:** The report of CIL hardly reveals much of an international corporation. Imperial Chemical is the nineteenth largest corporation in the world. And you are right, that at one time there was a Dupont connection. The Sherman Anti-Trust Act forced Du Pont and Imperial Chemical Industries Limited to divide up Canadian Industries. Imperial Chemical, now, has opened up and bought out some plants of another firm in the United States to have some market outlets in the United States. In our collective bargaining or in our studies we do not find that a report of a corporation is very helpful unless we have the report of the parent body. When you realize what the structure of this chemical industry is, and there are only a few in the world as you mentioned, you need to know how it fits in the over-all operations of the multinational. In collective bargaining this is important because you do develop ties with unions in other countries. As a matter of fact, when I was dealing with CIL, I had a liaison with David Warburton who represents the members of the unions in Imperial Chemical Industries Limited in Great Britain, and this is part of the need to know more than one corporate report provides you.

**Mr. Clarke:** Mr. Chairman, I understood that in the Imperial Chemical Industries Limited report Mr. Montgomery said there was only a one-half page reference to CIL, therefore, by deduction I gather that Mr. Montgomery or the CLC had had access or had obtained the report of the parent Imperial Chemical Industries Limited, and they could also have had access to the report of the subsidiary, accepting that it is a subsidiary, CIL. How can Mr. Montgomery expect to have any more information than that?

**Mr. Montgomery:** It depends on what the government requires in the way of a report. I suggest that the reporting procedures that the corporations are required to make are not revealing; they are not revealing to the shareholders; they are not revealing to the investors and you have a much more difficult job in determining the internal operations of a corporation. If you are going to enforce the provisions of Bill C-43, then you will obtain it from the usual reporting procedures that companies are required to provide the provincial or federal governments. I am suggesting that in the bill there is not enough emphasis on what information will be required from the employers when they make a request to merge two or three

[Translation]

**M. Clarke:** Cela me surprend, car je pensais qu'il existait un rapport nord-sud avec CIL par l'intermédiaire des sociétés Dupont aux États-Unis. Quoi qu'il en soit, *Canadian Industries Limited* est cotée en bourse au Canada et vous avez, comme n'importe quel autre actionnaire, un rapport annuel à votre disposition, n'est-ce pas?

**M. Montgomery:** Effectivement, mais c'est une société multinationale.

**M. Clarke:** Comment se fait-il que vous ayez du mal à obtenir des renseignements puisque vous pouvez prendre connaissance du rapport annuel de *Canadian Industries Limited*?

**M. Montgomery:** Le rapport de CIL ne révèle pas grand-chose des ramifications internationales de cette société. *Imperial Chemical* vient au 19<sup>e</sup> rang des grandes sociétés dans le monde. Et vous avez raison; à un moment donné, elle était un prolongement de Dupont. La Loi Sherman a forcé Du Pont et *Imperial Chemical Industries Limited* à se séparer des industries canadiennes. *Imperial Chemical* a pris de l'expansion et a acheté quelques usines d'une autre firme américaine pour avoir des débouchés aux États-Unis. D'après les négociations collectives ou nos études, nous ne pensons pas que le rapport d'une société soit très utile à moins d'avoir le rapport de la maison-mère. Quand on comprend quelle est la structure de cette industrie chimique, et comme vous l'avez dit, il n'en existe que quelques sociétés dans le monde, on a besoin de savoir où elles se situent par rapport à l'ensemble des activités de la société multinationale. Cela est important dans les négociations collectives car des rapports s'établissent à l'étranger avec les syndicats. En fait, lorsque j'avais affaire à CIL, j'étais en contact avec David Warburton qui représente les membres du syndicat d'*Imperial Chemical Industries Limited* en Grande-Bretagne, et cela montre qu'il faut en savoir davantage que ce que fournit le rapport d'une société.

**M. Clarke:** D'après M. Montgomery, le rapport d'*Imperial Chemical Industries Limited* ne consacrait qu'une demi-page à CIL; j'en déduis donc que M. Montgomery ou le CTC avait pu prendre connaissance du rapport de la maison mère, ou qu'il l'avait obtenu. Et par conséquent, ils auraient également pu prendre connaissance du rapport de CIL, la filiale, si l'on accepte que c'est une filiale. Comment M. Montgomery peut-il espérer obtenir davantage de renseignements que cela?

**M. Montgomery:** Tout dépend de ce que le gouvernement exige dans son rapport. Selon moi, les rapports que l'on exige des sociétés ne sont pas suffisamment complets: ils ne sont pas suffisamment complets pour les actionnaires; ils ne sont pas suffisamment complets pour les investisseurs et il est beaucoup plus difficile de cerner les activités internes d'une société. Mais si vous voulez appliquer les dispositions du Bill C-43, ce sera par les rapports habituels que les sociétés doivent fournir au gouvernement fédéral et à celui des provinces. Le projet de loi n'insiste pas suffisamment sur la nature des renseignements qui seront exigés des employeurs lorsqu'ils demanderont la fusion de deux ou trois sociétés. Ce sera laissé à l'appréciation



[Texte]

corporations. It leaves it open to whoever must administer the proposed act to decide what information should be available. I think we should have more than that. That does not express it very well but that is what I am trying to say.

**The Chairman:** Our Counsel seems to want to intervene on a point of fact. Would that be agreeable to you, Mr. Clarke?

**Mr. Clarke:** Could I just for the record suggest that it is C-42, Mr. Montgomery. It is the number on there.

**The Chairman:** Yes. Mr. Affleck, Legal Counsel to the Committee.

**Mr. Donald Affleck (Counsel to the Committee):** Mr. Chairman, all I want to indicate is that the Competition Policy Advocate has very wide powers to obtain information, not just the information that the corporation may want to divulge to the public. He has search and seizure powers; he has rights to take evidence under oath; he can go in and obtain, in fact, the working papers from which those financial statements were drawn and any other information that he wants, if he is so inclined.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke:** That is shocking.

Back to Mr. Montgomery. I am not sure that the relationships of these companies and the availability of their reports is really what is at issue here. I guess that the CLC is suggesting that the bill does not go far enough in controlling the international corporations. Is that the suggestion?

**Mr. Montgomery:** I direct your attention to page 8 of our brief where halfway down the page we say:

Most important, how will the Board eliminate or guard against the use of accounting or other techniques to produce favourable evidence by firms *anticipating* a merger, well in advance of its possible review?

This is where we referred to it in the brief. And I am suggesting that the accounting procedures as now required will permit some staging—and I would use that word—to make a more favourable review possible. I agree that they can seize the records, but the records have been prepared in advance to make a favourable impression upon those who are making the review of the request for merger, so it is a little difficult for them to get to the bottom of the issue.

• 1000

**Mr. Clarke:** Mr. Chairman, we have had evidence from some very large business concerns here and they indicate that there is very real competition at the national and international levels. Is the CLC not convinced that this is so?

**Mr. Montgomery:** No, we do not agree that this is really a competitive society as far as industry is concerned. There is going to be a food review coming up and they will find that in the number of people in the wholesale grocery business, and in their corporate structure, there is no real competition.

If I go down a list of a number of resource industries, copper and so on, a lot of them are in an international market. But you cannot suggest to me that Alcan has any competition in

[Traduction]

de quiconque sera chargé de faire appliquer la loi. Je crois qu'il faut aller plus loin. Je ne m'exprime peut-être pas très bien, mais c'est ce que je veux dire.

**Le président:** Il semble que notre conseiller veuille intervenir là-dessus. Êtes-vous d'accord, monsieur Clarke?

**M. Clarke:** Je vous signale, monsieur Montgomery, qu'il s'agit de C-42. C'est le nombre inscrit ici.

**Le président:** Oui. Monsieur Affleck, le conseiller juridique auprès du Comité.

**M. Donald Affleck (conseiller auprès du Comité):** J'indiquerai simplement que l'administrateur de la politique de la concurrence dispose de pouvoirs très étendus pour obtenir des renseignements qui ne concernent pas simplement ce que la société peut vouloir révéler au public. Il peut saisir et perquisitionner; il a le droit d'entendre des témoignages sous serment; il peut, s'il le veut, obtenir les documents de travail à partir desquels ces états financiers ont été dressés, et même n'importe quel autre renseignement.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke:** C'est choquant.

Revenons à M. Montgomery. Je ne suis pas sûr qu'il soit ici question des liens entre ces sociétés ou la possibilité d'obtenir leurs rapports. Selon le CTC, le projet de loi ne contrôle pas suffisamment les sociétés internationales, n'est-ce pas?

**M. Montgomery:** J'attire votre attention sur la page 8, vous dites ce qui suit:

Et, point extrêmement important, comment la Commission se défendra-t-elle contre l'usage de méthodes comptables ou autres que les entreprises *prévoyant* une fusion pourraient utiliser, bien avant l'examen éventuel?

C'est à cela que nous nous référons dans le mémoire. Et selon moi, les méthodes de comptabilité désormais exigées permettront de faire un examen aussi favorable que possible. On peut saisir les archives, j'en conviens, mais les archives ont été préparées à l'avance pour faire bonne impression sur ceux qui sont chargés d'examiner la demande de fusion; il leur est donc assez difficile d'aller au fond du problème.

**M. Clarke:** De très grandes entreprises ont indiqué ici qu'il existe une concurrence très serrée au niveau national et international. Le CTC n'en est-il pas convaincu?

**M. Montgomery:** Non, nous ne sommes pas d'accord sur le fait que cette société soit réellement concurrentielle du point de vue de l'industrie. On va étudier le secteur de l'alimentation et l'on s'apercevra qu'il n'existe pas vraiment de concurrence entre les grossistes en produits d'épicerie.

Si je parcours la liste des industries du secteur primaire, dont celle du cuivre, je m'aperçois qu'elles sont nombreuses sur le marché international. Mais ne me dites pas qu'Alcan a de la

[Text]

Canada, nor has Steel Company of Canada, Algoma, nor has General Motors or International Harvester. Those kinds of corporations are so large that they really set the pricing and marketing procedures. There are others in the field, but competition has to be a competition among equals and I suggest that, for example, in the auto industry there is no equal to General Motors, nor is there an equal to Stelco or Alcan in the steel industry in Canada. You can go down a whole list of corporations.

**Mr. Clarke:** Can I have another one?

**The Chairman:** No, I think you may have an opportunity for a second round, Mr. Clarke. Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Merci, monsieur le président. Messieurs, à la page 3 de votre mémoire, vous qualifiez l'économie de cumul d'imperfections cherchant à tout moment à déséquilibrer le marché. Est-ce que vous pourriez me donner des précisions sur ce point de vue?

**Mr. Montgomery:** The translation was not quite complete.

**M. Clermont:** Très bien. Je vais répéter ma question, monsieur. A la page 3 de votre mémoire, vous qualifiez l'économie de cumul d'imperfections cherchant à tout moment à déséquilibrer le marché. Est-ce que vous pourriez aller plus loin et nous expliquer ce que vous entendez par «cumul d'imperfections»?

**Mr. George Nakitsas (Economist, Canadian Labour Congress):** This part of the brief, as the title suggests—it is labelled “The Government’s Long-Term Structural Policy”—is basically our interpretation of the government’s position and policy emphasis.

In its white paper, and more recently in the green paper, the government has taken this position, that the basic problem today is that there are certain imperfections and they have directed certain policies, such as restructuring of government expenditures, restraint of government expenditures, decontrols and the competition bill, to try to alleviate these so-called imperfections and promote competition. This is not our point of view, it is what the government is trying to espouse at this point in time. I do not know if that answers your question.

**M. Clermont:** Aux pages 6 et 7 de votre mémoire, vous alléguiez que trop peu de fusions feront l'objet d'examen, bien que certains témoins qui sont venus devant ce Comité aient prétendu le contraire. Est-ce que vous croyez que le projet de loi C-42 entraînera une réduction de la concentration au sein de l'entreprise canadienne? Croyez-vous que le Bill C-42 réduira la concentration dans l'industrie canadienne?

• 1005

**Mr. Nakitsas:** No, I do not think so. That is the whole point of our brief. Our two basic conclusions are, one, that the government has to face up to the facts in Canada that corporate concentration does exist, and that they have to work in this direction in trying to make sure that corporate concentration and the decisions of corporations result in socially responsible objectives being attained.

[Translation]

concurrence au Canada, ni Steel Company of Canada, ni Algoma, ni General Motors ou International Harvester. Ces sociétés sont si vastes qu'elles dictent les prix et les méthodes de commercialisation. Il en existe d'autres dans le même domaine, mais la concurrence doit se faire d'égal à égal; or, dans l'industrie automobile, par exemple, General Motors n'a pas d'égal, ni Stelco, ni Alcan dans le secteur canadien de l'acier. On peut parcourir toute la liste des sociétés.

**M. Clarke:** Puis-je poser une autre question?

**Le président:** Non, mais vous pourrez reprendre la parole au second tour. Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** Thank you, Mr. Chairman. On page 3 of your brief, you say that the economy is a system of imperfections seeking at every stage to displace the market system. Could you elaborate on that and tell us what you mean by “system of imperfections”?

**M. Montgomery:** La production était incomplète

**M. Clermont:** All right. I shall repeat my question. On page 3 of your brief, you say that the economy is a system of imperfections seeking at every stage to displace the market system. Could you go further and explain to us what you mean by “system of imperfections”?

**M. George Nakitsas (économiste, Congrès du travail du Canada):** Cette partie du mémoire qui s'intitule «limites de la politique structurelle à long terme du gouvernement» est en fait notre interprétation de la position et de la politique du gouvernement.

Dans son livre blanc, et plus récemment dans son livre vert, le gouvernement a affirmé que le problème essentiel qui existe aujourd'hui tient à certaines imperfections qu'il s'est attaché à rectifier par certaines politiques telles que la restructuration et la restriction des dépenses de l'État, la levée des contrôles et le projet de loi sur la concurrence. Ce n'est pas notre point de vue; c'est la position actuelle du gouvernement. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

**Mr. Clermont:** On pages 6 and 7 of your brief, you state that too few mergers will be reviewed, although witnesses who have appeared before this committee have said the contrary. Do you believe that Bill C-42 will lead to less concentration of the Canadian industry?

**M. Nakitsas:** Non, je ne le pense pas. C'est l'idée essentielle de notre mémoire. Nos deux principales conclusions sont les suivantes: premièrement, le gouvernement doit admettre que la concentration des entreprises existe au Canada et il doit veiller à ce que cette concentration et les décisions des sociétés répondent à des objectifs qui tiennent compte de la réalité sociale.



## [Texte]

The other problem—I guess it is not really related to your question . . .

**M. Clermont:** De quelle manière l'article proposé 31.71 devrait-il être modifié pour qu'il y ait plus de vérification ou de surveillance sur les fusions?

**Mr. Nakitsas:** In Sections 5 and 6 I think our recommendations are fairly clearly set out, the one in terms of what role anticombinés policy should play, and Part 6, the role of regulation in various forms—taxation policy, and various other types of policies—within a long-term policy that is fundamentally different from the present government's as is set out in the White Paper and the Green Paper. Those, I think, are fairly well spelled out. If you have any questions regarding these, I guess we can answer them. Section 5 deals specifically with the anticombinés legislation and the changes we think would be a step in the right direction.

**M. Clermont:** Monsieur le président, à la page 8 de votre mémoire vous indiquez que le CTC n'est pas convaincu que les bénéfices en efficacité provenant de fusions et d'accords de spécialisation reviendront aux Canadiens . . .

Que faudrait-il faire pour s'assurer que ces fusions apportent plus de bénéfices aux Canadiens?

**Mr. Nakitsas:** Again, I think our recommendations are clearly spelled out. If you want me to go over them: in mergers, in the provisions we found basic objections in terms of the number of mergers that would be reviewed. We quoted George Radwanski's figures, that over the last five years, according to the criteria of 20 per cent, only five or six mergers out of the last one thousand over the last five years would have been reviewed.

The other thing is the question of the arbitrariness of this rule of reason approach, you list so many factors and it is left up to a group of individuals to decide the balance of costs and benefits, which are very, very difficult to quantify in the first place.

The third, and I think most important, recommendation we make is that the government seems to be saying within the context—and I think this is in the spirit of it—of having changed combines investigation to competition, that given the extent of concentration that exists, given the fact that further mergers will be promoted, given that resource savings will be shown, competition will do the rest. This seems to be the spirit of the competition policy. There is no need for checks and balances. One part of the competition bill that seems to show this fairly clearly is this statement that no mergers will be evaluated prior to this date. We feel that you have to accept the fact of corporate concentration's existing in Canada and that you have to use certain policies to address this problem, to make sure that certain social objectives—such as full employment, distribution of income—be dealt with directly, and not indirectly through competition or whatever.

**M. Clermont:** Monsieur le président, les représentants du Congrès du travail du Canada pourraient-ils indiquer au Comité les principaux motifs de fusions au Canada? Pourquoi les compagnies se fusionnent-elles? Quels sont les principaux motifs qui poussent les corporations à fusionner d'après vous?

## [Traduction]

Deuxièmement—mais je pense que cela ne se rattache pas à votre question . . .

**Mr. Clermont:** In what way should proposed Section 31.71 be amended in terms of more supervision or control over the mergers?

**M. Nakitsas:** Les paragraphes 5 et 6 de notre mémoire expriment assez clairement ce que devrait être le but de la politique anti-coalition et celui de la réglementation sous diverses formes, fiscale et autres, dans le cadre d'une politique à long terme radicalement différente de celle qui existe actuellement et qui se trouve énoncée dans le Livre Blanc et le Livre vert. Cela est assez bien expliqué, je crois. Si vous avez d'autres questions, nous pouvons toutefois y répondre. Le paragraphe 5 traite en particulier de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et des changements qui, selon nous, constitueraient un progrès.

**Mr. Clermont:** On page 8 of your brief, you indicate that the CLC does not believe that the benefits which would result from the mergers in terms of efficiency will accrue to the Canadian people . . .

What should be done so that mergers will be more beneficial to the Canadians?

**M. Nakitsas:** Encore une fois, je crois que nos recommandations sont clairement énoncées. Permettez-moi de les rappeler: nous avons des objections fondamentales contre le nombre de fusions devant faire l'objet d'un examen. Nous avons cité des chiffres de George Radwanski indiquant que seulement 5 ou 6 fusions sur 1,000 auraient fait l'objet d'un examen au cours des 5 dernières années, si l'on s'en tient aux critères de 20 p. 100.

Il y a par ailleurs le caractère arbitraire de cette méthode; on énumère tant de facteurs et il appartient à un groupe de déterminer où se situe l'équilibre entre les coûts et les bénéfices, lesquels sont très difficiles à évaluer, pour commencer.

Troisièmement, et c'est ce qui importe le plus, je crois, le gouvernement semble dire—et c'est ce qui explique pourquoi la Loi sur la concurrence a remplacé la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions—étant donné l'étendue actuelle de la concentration, étant donné que de nouvelles fusions seront encouragées, étant donné que l'on économisera des ressources, la concurrence fera le reste. Tel semble être l'esprit de cette politique de concurrence. Toute réglementation est inutile. Le projet de loi sur la concurrence semble le confirmer de manière assez claire en disant qu'aucune fusion ne sera examinée avant cette date. Il faut admettre que la concentration des entreprises existe au Canada et qu'il faut mettre en place certaines politiques afin de résoudre ces problèmes et veiller à ce que certains objectifs sociaux, tels que le plein emploi, la redistribution des revenus, soient atteints directement et non indirectement par l'intermédiaire de la concurrence ou autrement.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, could the witnesses from the Canadian Labour Congress tell us what are the major reasons for mergers in Canada? Why do corporations merge?



[Text]

**Mr. Montgomery:** Companies merge for a number of good business reasons. One is to consolidate the use of plant facilities, to be able to produce larger volumes and reduce unit costs. It does not always mean that the unit-cost saving will be passed on to the consumer. There is nothing wrong with the business mode for merging, they want to make more profit. There are several ways of doing it, and controlling the market is probably the safest one. We do not believe what is necessarily good for business is good for Canadians as a whole. The thing that concerns us is that sometimes you can agree to a merger that starts out like a well-behaved young lady who later becomes a little less well behaved, and there is no monitoring device that will do any more than review the operation at the time of the merger unless there is a special investigation.

• 1010

I would like to direct your attention to our concern on page 18 in this area about a national industrial strategy. We think that is essential for this Bill C-42 to operate in. The government must have a national industrial strategy so that the people administering the law know to what ends the mergers are designed to achieve some of the objectives of the national industrial strategy. We do not think this can be done in the abstract.

We have a concern in this labour movement in the area of secondary manufacturing, where there are more jobs. It is more difficult competition. One of the reasons the unions in the Congress supported the building of the new Canadian appliance company was that, hopefully, at some time maybe we could compete, as with the auto pact, in the American market. We have to look at a national industrial strategy to decide what mergers are necessary to promote export business and how these mergers can affect the ability of the corporation to compete in foreign markets. And in secondary manufacturing, where really our future growth should be if we are going to have the jobs we need and compete in the world market and in anything else but resource industries, we must have a national industrial strategy. This is what we feel has to be part of the whole over-all plan. That is a little philosophical, but that is what our thinking is on this.

**The Chairman:** Thank you very much.

Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. Could I ask whether Mr. Montgomery feels that Bill C-42 is a bill that will lead to more concentration in Canada?

**The Chairman:** Mr. Montgomery.

**Mr. Montgomery:** Yes, I think it will. I think there are two reasons, because there is a trend in that direction. There would be fewer corporations, as we submit in our brief, and this trend will continue. In some industries it may be necessary for the survival of the industry. We do not think this bill will do anything to slow up the trend or even control where the mergers will go.

[Translation]

**M. Montgomery:** Les sociétés fusionnent pour un certain nombre de bonnes raisons qui jouent en faveur de l'entreprise. Il s'agit entre autre de rationaliser l'utilisation des usines pour produire en plus grandes quantités et à moindre frais. Malheureusement, il n'en résulte pas toujours des économies pour le consommateur. Il n'y a rien de mal à ce que les entreprises fusionnent; elles veulent faire davantage de bénéfices. Il existe plusieurs méthodes, et la réglementation du marché est probablement la plus sûre. Selon nous, ce qui est bon pour l'entreprise ne l'est pas nécessairement pour l'ensemble des Canadiens. Ce qui nous préoccupe, c'est qu'on pourra approuver une fusion qui, au départ, sera comme une jeune fille bien élevée qui peu à peu cessera de l'être; or, à moins d'une enquête spéciale, il n'existe aucun dispositif de contrôle en-dehors de l'examen des activités des sociétés au moment de leur fusion.

Je voudrais attirer votre attention sur ce que nous disons à la page 18 à propos de la politique industrielle nationale. Nous pensons que c'est essentiel au Bill C-42. Le gouvernement doit se doter d'une politique industrielle nationale afin que les responsables de l'application de la loi sachent si les objectifs de la fusion rejoignent ceux de cette politique industrielle. A notre avis, cela ne peut pas se faire dans l'abstrait.

Le secteur secondaire de la fabrication où il y a davantage d'emplois, préoccupe notre mouvement syndical. La concurrence est plus difficile. Si les syndicats que regroupe le Congrès ont appuyé la création de la nouvelle société canadienne d'appareils, c'est entre autres parce qu'on espère être compétitif sur le marché américain, comme avec le Pacte automobile. Nous devons envisager une politique industrielle nationale afin de déterminer quelles fusions sont nécessaires à l'expansion des exportations et la manière dont ces fusions permettront à une société d'être compétitive sur les marchés étrangers. Partout ailleurs que dans les secteurs primaires et particulièrement dans le secteur secondaire de la fabrication où se trouve notre avenir, il nous faut une politique industrielle nationale pour avoir les emplois dont nous avons besoin et être compétitif sur le marché mondial. Voilà ce qui, à notre avis, devrait faire partie du plan d'ensemble. Voilà notre position qui est peut-être un peu théorique.

**Le président:** Merci beaucoup.

Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. Est-ce que selon M. Montgomery, le Bill C-42 entraînera une plus grande concentration au Canada?

**Le président:** Monsieur Montgomery.

**M. Montgomery:** Oui, je le pense. Il y a deux raisons à cette tendance. Comme nous le disons dans notre mémoire, il y aura moins de sociétés et cette tendance se poursuivra. La survie de certains secteurs en dépendra peut-être. Nous ne pensons pas que ce projet de loi ralentira cette tendance ni qu'elle contrôlera la direction que prendront les fusions.

[Texte]

**Mr. Huntington:** Do you find the trend to concentration of concern to you from your vantage point?

**Mr. Montgomery:** Yes, it concerns me as to what will finally happen. Good results come from mergers and bigger corporations if there is a counter-balance in a strong national industrial strategy with the sort of back-up legislation to keep the safeguards in place so that you do not have to enforce the act, so that they know if they do not go along with the nation's strategy for industry the government will move in.

Then there is the aspect of global corporate strategy. That is why I was a little sensitive to ICI. You can do the same thing. One of the most clumsy multinational corporations is ITT, if anybody has read the book on them. There are a lot cleverer corporations operating in the world, and they have a global strategy for their corporation. Canada fits into that, as they see it, to their advantage; it may not be to our advantage. This is what concerns us: what the merger is for in the long run, who benefits from the merger in the long run. That is our concern.

**Mr. Huntington:** One of the statements that you have made in the overview of your brief and the expression of your problems with C-42 is that the bill weakens enforcement. Yet the gentlemen from the department over there have been spending most of their working lives trying to get enforcement or court rulings against certain behavioural practices under the existing act.

• 1015

We have had wave after wave of every learned counsel sitting before us while we have been hearing this bill through, as well as the briefs from the community through the month of June. As we get it here, I think that many parts of the community are very frightened at the widened powers of enforcement this bill gives the government, and particularly the department. For instance, we have a board that can dispose of assets, that has powers, at the recommendation of the Minister of Finance, for tariff remissions and reductions, and it has the power or outright disallowance. We have a Competition Policy Advocate who, as counsel has said, has very wide powers under this bill. I am quite startled that the CLC would feel that Bill C-42 weakens enforcement when so many of us are concerned at the wide, new powers it gives a department of government over the industrial life of the country. So I would like further explanation of where you consider this weakens it. Perhaps this would help you: what parts of the present Act do you find need strengthening?

**Mr. Nakitsas:** Our basic concern is in one of an emphasis being shifted. It has gone from basically a criminal procedure—which we thought was appropriate in the first place, but weakly enforced, and therefore needing drastic changes—to in a civil procedure. We feel that this shift will basically serve to decriminalize many of the practices that do take place, and we list many of them in our brief—price-fixing, supply restrictions, predatory pricing, certain promotional campaigns, and misleading advertising.

[Traduction]

**M. Huntington:** Cette tendance à la concentration vous préoccupe-t-elle?

**M. Montgomery:** Oui, et c'est ce qui en ressortira finalement qui me préoccupe. Les fusions et les sociétés plus importantes aboutissent à de bons résultats pourvu qu'il existe en contre-partie une politique industrielle ferme, à l'échelon national et une loi qui maintienne les sauvegardes; les sociétés sauront ainsi que le gouvernement interviendra si elles ne se conforment pas à la politique industrielle du pays.

Il y a par ailleurs la politique à l'échelle de toute la société. Et c'est pourquoi j'ai été sensible à ICI. On peut faire la même chose. Quiconque a lu le livre sur ITT sait que c'est une des sociétés multinationales les plus maladroites. Il existe des sociétés qui opèrent de manière beaucoup plus intelligente dans le monde et elles ont une politique d'ensemble. Pour ces sociétés, le Canada présente un avantage, mais est-ce aussi à notre avantage? A la longue, à quoi aboutira la fusion? Qui en profitera? Voilà ce qui nous préoccupe.

**M. Huntington:** De votre mémoire et des remarques que vous venez de faire, il ressort que le Bill C-42 a un champ d'application restreint. Et pourtant, ces messieurs du ministère que vous voyez là-bas ont passé le plus clair de leur temps à faire en sorte que la loi actuelle soit appliquée ou que les tribunaux se prononcent contre certaines pratiques.

Des conseillers éminents sont venus ici par vagues entières et nous avons également reçu des mémoires pendant tout le mois de juin à propos de ce projet de loi. Je crois que les gens ont très peur des pouvoirs étendus que ce projet de loi accorde au gouvernement et en particulier au ministère. Par exemple, nous avons une Commission qui peut aliéner des biens et qui, sur la recommandation du ministre des Finances, peut accorder des ristournes et des réductions; elle peut aussi rejeter une demande purement et simplement. Nous avons un administrateur de la politique de la concurrence qui, comme le conseiller l'a dit, dispose de pouvoirs très étendus en vertu de ce projet de loi. Je suis surpris de voir que, pour le CTC, l'application de la loi soit affaiblie alors qu'au contraire, beaucoup d'entre nous se préoccupent des nouveaux pouvoirs étendus que le bill C-42 accorde à un ministère sur la vie industrielle du pays. Je voudrais que vous m'expliquiez davantage où réside cet affaiblissement. Cela va peut-être vous aider: quelle partie de la loi faut-il renforcer?

**M. Nakitsas:** Ce qui nous préoccupe surtout, c'est de voir qu'on est passé d'une procédure pénale—ce qui nous semblait approprié mais nécessitait des modifications radicales—à une procédure civile. Nous pensons que ce changement servira essentiellement à supprimer le caractère délictuel de beaucoup d'activités dont nous énumérons quelques-unes dans notre mémoire: la fixation des prix, la restriction des approvisionnements, les prix préjudiciables, certaines campagnes de publicité et la publicité mensongère.



*[Text]*

We are not convinced that just because it is under civil review you will be able to have a more effective enforcement of these things. We went to great depth, I think, in section 5 of our brief and took a step forward in saying here are some suggestions of possible improvements within the Criminal Code because we feel that all these practices, the pricefixing, and all these other restrictive trades practices, are criminally illegal and they should not be put under a civil review. If you go through section 5 of our brief we have some very substantive changes and recommendations, and some very drastic ones in the Canadian context. We feel that it is a first step to start talking about these possible changes. We have been constrained within the legal structure of our past and we have not started to look outside it.

**Mr. Huntington:** It is interesting that you would pretty well agree with every brief we have had from the business community, that we really should be staying with the criminal type of law and perhaps amending and developing that as a protection so the business community would at least know the rules of which it stands. As we move into this more general preamble and civil type of application of behavioural patterns, we get into all kinds of areas of confusion that we do not get into with the Criminal Code. So it is interesting to note that your opinion here is pretty well the same as that in many of the other briefs we have had.

**Mr. Nakitsas:** With an objection that might be major, we feel that the enforcement in Canada has been poor and that drastic changes have to take place in the legislative base or the legislative mechanics or the judicial mechanics of trying these cases, and these I think are outlined fairly clearly in Section 5.

**Mr. Montgomery:** I suppose the reason that in this area business and labour have something of the same view is that they fear the unknown more than the known, and we feel that enforcement of the Act is better if we know what the rules are. I think there is doubt about what will happen: they think it will be worse; we do not think it will be good enough.

• 1020

**Mr. Huntington:** I think that is a very valid point.

There is one other interesting thing. Organized labour is a very powerful force in the industrial life of Canada and has much power over cost effectiveness, which is one of the bases of merger allowance, and yet the drafters of the proposed act have seen fit to exempt organized labour from this proposed act which raises the eyebrows of quite a few, including myself, particularly when they move in on regulated industries and move in on marketing boards. Marketing boards are quite extensive in the number and the type of brief that is coming in here in protest of this.

Do you feel that it is fair to exempt organized labour and at the same time include regulated industries, such as marketing boards?

*[Translation]*

A notre avis, ce n'est pas parce que cela fera l'objet d'un examen au civil qu'on pourra appliquer la loi de manière plus efficace. Nous nous y sommes particulièrement attachés dans le paragraphe 5 de notre mémoire et nous sommes allés plus loin en formulant quelques suggestions susceptibles d'améliorer le Code pénal car nous estimons que toutes ces méthodes, c'est-à-dire la fixation des prix et toutes les autres pratiques restrictives du commerce, sont illégales et ne devraient pas faire l'objet d'un examen au civil. Si vous parcourez le paragraphe 5 de notre mémoire, vous verrez que nous y proposons des modifications très substantielles, voire radicales dans le contexte canadien. Le fait de commencer à parler de ces changements possibles constitue, à notre avis, un premier pas. Nous n'avons pas commencé à nous dégager des contraintes que nous imposait la structure juridique de notre passé.

**M. Huntington:** Il est intéressant de constater que vous êtes à peu près d'accord avec tous les mémoires que nous avons reçus du monde des affaires, et en particulier avec le fait que nous devrions nous en tenir à la procédure pénale, en l'améliorant peut-être, de sorte que les entreprises connaissent au moins les règles sur lesquelles elles doivent se fonder. Au fur et à mesure qu'on avance dans ce préambule plus général et dans ces procédures civiles qui régissent le comportement des sociétés, on se heurte dans plusieurs domaines à une confusion qui n'existe pas dans le Code pénal. Il est donc intéressant de remarquer que votre opinion rejoint celle que beaucoup d'autres ont exprimée dans leurs mémoires.

**M. Nakitsas:** Il subsiste une objection majeure, car nous estimons que les lois ont été piètrement appliquées au Canada et que des changements radicaux s'imposent. Cela est expliqué assez clairement au paragraphe 5.

**M. Montgomery:** Si le patronat et les syndicats ont la même opinion, c'est parce qu'ils redoutent l'inconnu, et nous estimons que la loi est mieux appliquée lorsqu'on en connaît les règles. On se demande ce qu'il adviendra: on pense que ce sera pire. A notre avis, ce n'est pas suffisant.

**M. Huntington:** Je crois que c'est un argument très pertinent.

Une autre chose est intéressante. Les syndicats sont une force très puissante dans la vie industrielle du Canada et ils ont beaucoup de pouvoir sur la rentabilité qui est un des critères utilisés pour autoriser les fusions; toutefois, les rédacteurs de ce projet de loi ont jugé utile d'exempter les syndicats, ce qui fait sourciller beaucoup de gens, y compris moi-même, surtout lorsque la loi s'applique aux industries réglementées et aux offices de commercialisation. Ces derniers ont présenté un grand nombre de mémoires pour protester.

Est-il juste, selon vous, d'exempter les syndicats alors qu'en revanche, les secteurs réglementés, tels que les offices de commercialisation sont assujettis à la loi?



[Texte]

**Mr. Montgomery:** From the inside I do not see that labour has that sort of influence in these areas. For example, the areas to be covered by this are unions that are basically in industry or in the private sector. In the private sector the rules of the marketplace will apply, and the unions recognize that. The success of the enterprise will be determined by its ability to compete.

**Mr. Huntington:** Right.

**Mr. Montgomery:** In the case I cited earlier, a union well known from its leftist leanings supported the establishment of the Canadian appliance manufacturing group, supported the retention of Westinghouse by a Canadian corporation. Politically there is no . . .

**Mr. Huntington:** But there are unions that are monopoly forces within the functioning of delivery of goods to the marketplace, are there not?

**Mr. Montgomery:** Not in Canada. There is in the transportation industry about a dozen different unions, whether they be on ship, rail, highway or boat. We have a great variety of unions.

**Mr. Huntington:** Then we get into the definition of market, what is the market and within what limitations are we dealing, but within the same legal arguments you get into on the term of market, there are monopolies that do exist in the labour movement. Labour movement ties itself up in transportation and in the different functions within the marketplace. So am I not right in saying that, in fact, large organized labour does have monopoly power within the market?

**Mr. Montgomery:** I do not know how it would apply. You mentioned transportation. If the railroad goes down, the government puts them back to work, so that has been a . . .

**Mr. Huntington:** Not right away.

**Mr. Montgomery:** It does not take too long sometimes. Then you have the alternative, you have highway, and that is a different unions.

**Mr. Huntington:** Yes, but they have monopoly forces over an aspect of the marketplace. Therefore, why should they not come under a competition act?

I am being quite constructive here because we are exempting one aspect of life in Canada and we are regulating another.

**Mr. Montgomery:** In this particular situation wherever it has become a problem to the economy, legislation has been enacted to put them back to work or they have made strikes illegal. For example, you feel that the police should not strike, the firemen should not strike, they have no right to strike, but they do anyway on occasion.

**Mr. Huntington:** Surely there is a fundamental difference here between your equation of a marketing board, which has the power, not only to say what will be produced, but much will be produced, and at what price it will be sold, and a union which is restrained through the collective bargaining function with the employer. The union does not have these rights unilaterally as does a marketing board. I would suggest to you

[Traduction]

**M. Montgomery:** A en juger de l'intérieur je ne pense pas que les syndicats aient une telle influence dans ces domaines. Par exemple, ce qui est couvert par cela, ce sont les syndicats de l'industrie ou du secteur privé. Les règles du marché s'appliqueront au secteur privé, et les syndicats l'admettent. Le succès d'une entreprise dépendra de sa compétitivité.

**M. Huntington:** Exactement.

**M. Montgomery:** Dans le cas que j'ai cité tout à l'heure, un syndicat bien connu pour ses tendances de gauche a appuyé la création du groupe de fabrication d'appareils canadiens de même qu'il a appuyé le maintien de Westinghouse au sein d'une société canadienne. Politiquement, il n'y a pas . . .

**M. Huntington:** Mais il y a des syndicats qui exercent un monopole sur l'approvisionnement des marchés, n'est-ce pas?

**M. Montgomery:** Pas au Canada. Il existe une douzaine de syndicats différents dans le secteur des transports, que ce soient les transports maritimes, ferroviaires ou routiers. Il existe une grande variété de syndicats.

**M. Huntington:** On en vient alors à la définition du marché; qu'est-ce qu'un marché et quelles en sont les limites? Mais il y a aussi des monopoles du côté des syndicats. Les syndicats ont la main-mise sur les transports et les différentes activités du marché. N'ai-je donc pas raison de dire que les grands syndicats exercent un monopole sur le marché?

**M. Montgomery:** Je ne sais pas comment cela s'appliquerait. Vous avez fait allusion au transport. Si le transport ferroviaire se met en grève, le gouvernement décrète le retour au travail, de sorte que . . .

**M. Huntington:** Pas tout de suite.

**M. Montgomery:** Parfois, cela ne prend pas grand temps. Il y a alors une autre solution, le transport routier qui est dominé par d'autres syndicats.

**M. Huntington:** Oui, mais ils exercent un monopole sur un secteur du marché. Par conséquent, pourquoi ne seraient-ils pas assujettis à la loi sur la concurrence?

C'est tout à fait constructif de ma part, car nous essayons ici d'exempter un secteur de la vie canadienne alors que nous en réglementons un autre.

**M. Montgomery:** Dans ce cas précis, et lorsque l'économie était menacée, on a adopté une loi pour les obliger à reprendre le travail ou bien on a déclaré ces grèves illégales. Vous estimez, par exemple, que les policiers ne devraient pas faire la grève, ni les pompiers. Ils n'en n'ont pas le droit mais ils le font quand même parfois.

**M. Huntington:** Il existe une distinction fondamentale entre, d'une part, un office de commercialisation qui peut se prononcer non seulement sur la nature mais aussi sur le volume de la production ainsi que sur le prix de vente, et, d'autre part, un syndicat auquel la négociation collective avec l'employeur impose des restrictions. Contrairement à l'office de commercialisation, le syndicat ne dispose pas unilatéralement de ces

[Text]

that the problem, it seems to me, in industrial relations in this country is not a question of monopoly over any particular sector, but rather that the fragmentation of the collective bargaining system is such that a few people's belonging to a union can legally go out on strike and yet tie up a whole industry. It seems to me that is the problem, not one of monopoly, but one of fragmentation, just quite the opposite. So, I do not think the similarity holds.

• 1025

**Mr. Montgomery:** John Munro, of course, is advocating broader base bargaining to put these unions together so that there will not be the fragmentation. Maybe you had better talk to him because he is going the other way around to have, what you would say, a merger of bargaining units so that we become maybe one in an industry.

**Mr. Huntington:** I find this a very interesting point and I realize my time is up. I thank you, Mr. Chairman, but I would like to have an opportunity to continue with what Mr. Lang just said because I think there is the heart of a problem in here that I would like to understand more fully.

**Mr. Lang:** Give us a call sometime.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Affleck, did you have a point to make?

**Mr. Affleck:** Thank you, Mr. Chairman. There was some discussion between Mr. Huntington and the witness with regard to decriminalizing certain aspects. I would just like to point out that I think it is misleading to say that price fixing and price discrimination, supply restrictions, misleading advertising, predatory pricing and phony promotional campaigns are, by this bill, decriminalized. Those provisions were in the criminal law and they are going to remain by reason of this bill in the criminal law. I cannot speak for certainly the enforcement of all those sections but my experience tells me that in the last 10 years under the misleading advertising section, for example, in the Combines Investigation Act there were at least 300 cases prosecuted and probably 225 of those successfully.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Collette.

**Mr. Collette:** Thank you very much, Mr. Chairman. I may have missed part of the exchange between Mr. Huntington and the witness when I left the room, and, if so, I will go on to my next question.

On page 13 of your brief with respect to price fixing, price discrimination, misleading advertising, et cetera, you state:

It is imperative that convictions in these areas still carry with them prison terms for the corporation executive involved.

Did you answer this question when Mr. Huntington put it to you or did he put that exact question to you? What leads you

[Translation]

droits. A mon avis, le problème des relations de travail tient non pas à un monopole exercé sur un secteur précis, mais plutôt à une fragmentation du système de négociations collectives car cette fragmentation est telle qu'un nombre limité de gens appartenant à un syndicat peuvent légalement faire grève tout en restant maîtres d'un secteur. Le problème, selon moi, n'est pas celui du monopole mais de la fragmentation. La comparaison ne tient donc pas.

**M. Montgomery:** Bien entendu, John Munro préconise une négociation sur une base plus large regroupant ces syndicats afin qu'il n'y ait plus de fragmentation. Vous feriez peut-être mieux de lui parler car il fait la démarche inverse pour réaliser, ce qu'on pourrait appeler, une fusion des unités de négociation pour peut-être en avoir plus qu'une par secteur industriel.

**M. Huntington:** C'est un point très intéressant mais je me rends compte que mon temps de parole est terminé. Je vous remercie, monsieur le président, mais j'aimerais avoir la possibilité de poursuivre avec M. Lang car c'est l'essence même du problème que j'aimerais complètement comprendre.

**M. Lang:** Appelez-nous.

**Le président:** Je vous remercie infiniment. Monsieur Affleck, vouliez-vous ajouter quelque chose?

**M. Affleck:** Je vous remercie, monsieur le président. La discussion entre M. Huntington et le témoin a porté en partie sur la «décriminalisation» de certains aspects. Je voulais simplement signaler qu'il est faux de dire que la fixation et la discrimination en matière de prix, les restrictions en matière d'approvisionnement, la publicité trompeuse, les prix prohibitifs et les fausses campagnes de promotion se voient décriminaliser par ce projet de loi. Ces délits figurent dans le Code criminel et en raison même de ce projet de loi ils y resteront. Je ne peux pas vous donner de certitude quant à l'application de tous ces articles mais selon mon expérience au cours des dix dernières années en vertu de l'article relatif à la publicité trompeuse, par exemple, de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions, il y a eu au moins 300 procédures d'engagées dont 225 ont abouti à des condamnations.

**Le président:** Je vous remercie infiniment. Monsieur Collette.

**M. Collette:** Je vous remercie, monsieur le président. J'ai sans doute raté une partie du dialogue entre M. Huntington et le témoin lorsque j'ai quitté la pièce, et dans ce cas je passerai à ma question suivante.

A la page 13 de votre mémoire au sujet de la fixation des prix, des prix de vente discriminatoires, des restrictions de l'offre, de la publicité trompeuse etc, vous dites:

Il importe que les condamnations dans ces domaines comportent encore des peines de prison pour les administrateurs de compagnie en faute.

Avez-vous répondu à cette question quand M. Huntington vous l'a posée, vous l'a-t-il d'ailleurs posée? Qu'est-ce qui vous



[Texte]

to believe jail sentences would be more effective than large fines?

**Mr. Montgomery:** It becomes a business expense and there is no way that it can be written off as a business expense. We feel a deterrent is necessary and the penalty if it is a fine will be picked up by the corporate structure and become charged off as a business expense. That becomes more or less a licence to violate the law than a penalty that cannot be avoided.

**Mr. Collenette:** I see.

**Mr. Montgomery:** That is our view.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Collenette. I wonder if we can clarify the point as to whether a criminal fine can be written off as a business expense? I think there may be some debate about that and it might be a point worth pursuing. Mr. Affleck, you might care to make a comment if you have a definitive position on that question. I think it is an important one.

**Mr. Affleck:** To the best of my knowledge, Mr. Chairman, the only fines that I know of at the moment that can be written off are parking fines, certainly not a fine for price fixing or misleading advertising.

**The Chairman:** Mr. Montgomery.

**Mr. Montgomery:** My words may be poorly chosen. What I am saying is that the corporation will pay the fine, not the individual.

**Mr. Collenette:** This seems to run contrary to what our Counsel has just said, that the corporation will not be able to pay such fines.

**The Chairman:** I think we should clarify that. I do not know whether Mr. Affleck was addressing himself to whether it was a tax-deductible expense or not or whether it could be written off by the corporation. Could we clarify that?

**Mr. Affleck:** It is certainly not deductible by the corporation in determining its income. I think what Mr. Montgomery was saying is that there is a large body of money in the corporation that can absorb the fine more easily than could an individual who was fined \$50,000, for example.

**Mr. Montgomery:** He could be reimbursed for his fine in many ways.

**The Chairman:** Mr. Collenette.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I could mention a couple of places where that happens.

**Mr. Collenette:** Thank you. If I could move on, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, Mr. Collenette.

**Mr. Collenette:** I have a few more questions.

On page 9 of your brief you state that the Crown has a:

... poor record in criminal convictions under the provisions of the *Combines Investigation Act* ... Yet I under-

[Traduction]

fait croire que des peines d'emprisonnement seraient plus efficaces que de lourdes amendes?

**M. Montgomery:** On ne peut plus faire passer cela dans les frais généraux. Nous pensons qu'une mesure dissuasive est nécessaire et que s'il ne s'agit que d'une amende, la société n'aura aucun mal à la faire passer dans les frais généraux. C'est plus ou moins une invitation à violer la loi plutôt qu'une sanction ne pouvant être évitée.

**M. Collenette:** Je vois.

**M. Montgomery:** C'est notre avis.

**Le président:** Je m'excuse, monsieur Collenette. J'aimerais avoir une précision. Je me demande si on peut vraiment faire passer une amende criminelle dans les frais généraux? C'est là peut-être matière à débat et nous ferions peut-être bien de nous y arrêter. Monsieur Affleck, vous pourriez peut-être nous éclairer. Je crois que c'est important.

**M. Affleck:** A ma connaissance, monsieur le président, les seules amendes pour le moment qui puissent être passées aux frais généraux sont les amendes de stationnement, certainement pas une amende pour fixation de prix ou pour publicité trompeuse.

**Le président:** Monsieur Montgomery.

**M. Montgomery:** Je me suis peut-être mal exprimé. Je veux dire par là que c'est la société qui paiera l'amende et non pas l'individu.

**M. Collenette:** Cela semble contraire à ce que vient justement de dire notre conseiller, à savoir que la société ne pourra pas payer de telles amendes.

**Le président:** Nous devrions en être certains. Monsieur Affleck, avez-vous voulu dire que cela ne pouvait pas être une dépense susceptible d'être déduite au titre de l'impôt ou si elle ne pouvait tout simplement pas être passée dans les frais généraux?

**M. Affleck:** La société ne peut certainement pas la déduire lors de l'établissement de sa déclaration d'impôt. Je crois que selon M. Montgomery les ressources financières de la société sont telles qu'elle peut facilement absorber cette amende, plus que ne le pourrait un particulier à qui on impose une amende de \$50,000 par exemple.

**M. Montgomery:** Il pourrait être remboursé de très nombreuses manières.

**Le président:** Monsieur Collenette.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je pourrais vous citer des exemples.

**M. Collenette:** Je vous remercie. Si je peux poursuivre, monsieur le président.

**Le président:** Oui, monsieur Collenette.

**M. Collenette:** J'ai encore quelques autres questions.

A la page 8 de votre mémoire vous dites que la Couronne a un:

... dossier des condamnations pour conduite contraire à la loi relative aux enquêtes sur les coalitions ... plutôt



[Text]

stand from figures that I have received here in Ottawa that the Crown has won about 82 per cent of all its combines cases between 1889 and the last year or two, the last year we have records for. It has won a similar percentage of its misleading advertising cases in the last few years. Therefore I would like you to explain to the Committee what led you to this conclusion that you come to on page 9.

• 1030

**Mr. Nakitsas:** I do not know if 82 per cent or 90 per cent or 70 per cent is appropriate. I think the way we have to look at our policy is in two ways. First, what does that 82 per cent mean? Does it mean three convictions out of five, or whatever? The other question is, how are we doing vis-à-vis other countries? I think if we judge ourselves relative to the United States, to Britain, and these countries, we are not doing very well. The number of cases coming up is as numerous as they are there, especially in the case of Britain which works under basically a similar legal structure as we do, and in the United States too. I do not know what 82 per cent means.

**Mr. Collenette:** That is a good point because I do not have the exact figures. This is something that I was told. I suppose it would have some bearing, although it is likely that in the last hundred years there have been considerably more than six or seven cases.

**Mr. Nakitsas:** I do not think there have been too many cases, especially not in the major offences, especially in the price...

**Mr. Affleck:** That is preposterous, Mr. Chairman, because I myself in the last three years have been involved in more than six misleading advertising cases.

**Mr. Nakitsas:** I am talking basically about the initial—we were talking about a period from 1860 or 1870. I cannot remember the year.

**Mr. Collenette:** The figures I have are from 1889 to 1975.

**Mr. Nakitsas:** Especially in the areas of price fixing, collusive agreements, and all these types of areas, the record is not very great. This is where a good number of the restrictive trade practices do come, and I think the most harmful ones too.

**The Chairman:** Mr. Collenette.

**Mr. Collenette:** Following on that, on page 12 you state that consumers in class action will have little chance of winning. Yet, as I said, historically the Crown has won over four fifths of the combines and misleading advertising cases that it has brought forward in the last seventy or eighty years. So I would like you to explain the basis for reaching this conclusion. You seem to be saying that the consumers will not have any benefit or any break by this legislation.

**Mr. Nakitsas:** We are not saying that they are not going to have any benefits. We are saying that given the situation as it exists, the benefits should be much greater and the procedure

[Translation]

maigre... Pourtant d'après les chiffres qu'on m'a communiqués ici à Ottawa, le pourcentage de succès de la Couronne en matière de coalition de 1889 à 1975 ou 1976, la dernière année pour laquelle nous ayons des chiffres, a été d'environ 82 p. 100. Le pourcentage a été similaire pour les cas de publicité trompeuse au cours des dernières années. Par conséquent j'aimerais que vous expliquiez au comité ce qui vous a conduit à la conclusion figurant à la page 8.

**M. Nakitsas:** Je ne pourrais dire s'il s'agit de 82, de 90 ou de 70 p. 100. Il nous faut nous poser deux questions. Tout d'abord, 82 p. 100, qu'est-ce que cela veut dire? Est-ce que cela veut dire trois condamnations pour 5 cas, ou quoi? Deuxièmement, quelle est notre position par rapport aux autres pays? Si nous nous comparons aux États-Unis et à la Grande-Bretagne, nous n'avons pas à nous vanter. Le nombre de cas jugés est à peu près aussi important que dans ces pays, surtout en Grande-Bretagne où la structure juridique est pratiquement la même que la nôtre, ainsi qu'aux États-Unis. Je ne sais pas ce que veulent dire 82 p. 100.

**M. Collenette:** C'est un bon point car je n'ai pas les chiffres exacts. C'est quelque chose qu'on m'a dit. Je suppose qu'ils ont un certain fondement, bien qu'il soit vraisemblable qu'au cours des cinq dernières années, il y ait eu certainement plus de six ou sept cas.

**M. Nakitsas:** Il n'y a pas eu tellement de cas, surtout de cas de délit majeur dans le domaine des prix...

**M. Affleck:** C'est insensé, monsieur le président. Moi-même au cours des trois dernières années j'ai été mêlé à plus de six cas de publicité trompeuse.

**M. Nakitsas:** Je parle surtout des origines... Nous parlions d'une période à partir de 1860 ou 1870. Je ne me souviens plus de l'année.

**M. Collenette:** Mes chiffres couvrent la période allant de 1889 à 1975.

**M. Nakitsas:** Notamment dans les domaines de la fixation des prix, d'ententes frauduleuses et dans tous ces genres de domaines, les dossiers sont plutôt maigres. C'est là qu'on trouve le plus grand nombre de cas de pratiques restrictives du commerce, pratiques les plus nocives à mon avis.

**Le président:** Monsieur Collenette.

**M. Collenette:** Vous dites ensuite à la page 12 que les consommateurs en cas d'action collective auront très peu de chances de gagner. Pourtant, comme je l'ai dit, l'histoire montre que la Couronne a gagné plus des quatre cinquièmes des procès qu'elle a intentés en matière de coalition et de publicité trompeuse au cours des 60 ou 80 dernières années. J'aimerais donc que vous nous expliquiez comment vous êtes arrivé à cette conclusion. Vous semblez dire que cette mesure législative n'apportera rien au consommateur.

**M. Nakitsas:** Ce n'est pas ce que nous disons. Nous disons qu'étant donné la situation actuelle, les avantages devraient

[Texte]

should be much more in favour of giving a greater chance for consumers as a class to present their grievances.

Again, if you rely on your 82 per cent, I think that is debatable. This is a personal thing but I think it is broadly based. If you ask how effective our legislation has been in terms of convictions or effectiveness of enforcement, most consumers would say it has not been very effective and this is why I guess the basic premise for revisions to the competition act have come about.

The other issue is that there is a great cost involved, especially in this notion of a class action suit. It might not be in the final stage where the case is actually presented in the courts, but there is a whole preparation process. An individual obviously is not willing to undertake it because of the direct and indirect costs. And even groups, if they look at their reasonable chances of getting a conviction, will not carry out the case. Or it seems unlikely that they would carry out their case because the cost would be too high.

**Mr. Montgomery:** The difference here, of course, is the fact that one consumer may be involved with a relatively small amount of money, say \$100 or \$200 in some case like this, and it will cost him a great deal more to bring an action to recover. Yet the corporation may have had 10,000 consumers. At \$200 apiece they have much more to gain. Also they have greater assets to process their action as compared to the consumer. It is not even a David and Goliath business because in this case David has not got a slingshot.

• 1035

**Mr. Collenette:** But could you explain more fully your objections? Going on, on page 12, you talk about the conditions being biased against the plaintiff, including:

...the court being convinced that the suit has "merit", that it provides "the fairest and most efficient" manner..

Are you objecting to the wording or the concept there?

**Mr. Nakitsas:** No, I think you have to read them in the order they come. First is the important reservation, second is a reservation where either an individual or a group contemplate presenting a case. They have to ask what the costs are versus the potential benefits they might gain. Then they say "Even if I do undergo these costs of preparation..." which we have to admit, especially in the case of a class action suit, would be enormous, "...it is not even guaranteed that the case would come to court", when there are various conditions that would have to be satisfied. These are seen as safeguards. But to an individual or to a class of consumers about to present a case, they are seen as definite hurdles when they have to contemplate the actual costs that have to be undertaken in the preparation of the case.

**Mr. Collenette:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much.

Mr. McCain is next.

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, on page 14 you have considerable reference in your brief to the qualifications of the

[Traduction]

être plus importants et la procédure devrait être beaucoup plus favorable au consommateur en tant que groupe.

Je répète que vos 82 p. 100 sont sujets à caution. C'est personnel mais assez largement partagé. Si vous leur demandiez quel a été le degré d'efficacité de notre législation en matière de condamnation ou d'application, la majorité des consommateurs vous répondrait qu'il a été très faible et je suppose que c'est une des premières raisons des révisions apportées à la loi sur les coalitions.

Ensuite il y a le fait surtout en matière d'action collective, que cela coûte très cher. Il ne s'agit peut-être pas tant des frais de tribunaux mais des frais de préparation. Un particulier ne se lance pas volontiers dans ce genre d'entreprise à cause des frais directs et indirects. Et même les groupes, après avoir évalué leurs chances de succès, préféreront s'abstenir. Il est fort peu vraisemblable qu'ils le fassent à cause des frais trop élevés.

**M. Montgomery:** La différence c'est que pour le client il peut s'agir d'une somme d'argent relativement peu importante, disons \$100 ou \$200 et les frais sont tels que le jeu n'en vaut pas la chandelle. Pourtant il se peut que cette société ait 10,000 clients. A \$200 dollars par tête, elle a beaucoup plus à gagner. Et également, elle a des moyens à sa disposition nettement supérieurs à ceux du client. On ne peut même pas parler de David et de Goliath car dans ce cas, David n'a même pas de fronde.

**M. Collenette:** Mais pourriez-vous être plus précis dans vos objections? A la page 12 vous poursuivez en parlant des conditions partiales faites au plaignant, y compris que:

...la cour doit être convaincue que l'action est fondée, qu'elle est «supérieure à tout autre moyen pour trancher le litige de manière efficace et équitable»...

Vos objections visent-elles l'énoncé ou le concept?

**M. Nakitsas:** Non, il faut les prendre dans l'ordre. Il y a tout d'abord l'objection la plus importante ensuite celle du cas où un particulier ou un groupe envisage d'intenter une poursuite. Ils doivent tout d'abord se demander si le jeu en vaut la chandelle. Ensuite, ils se disent: «même si j'encours ces frais de préparation...» qui, nous devons l'admettre, surtout en cas d'action collective seraient énormes il n'est même pas certain que j'arrive jusque devant les tribunaux», étant donné les nombreuses conditions devant être satisfaites. On les considère comme des garanties mais pour le particulier ou le groupe de consommateurs sur le point d'intenter des poursuites, elles ne peuvent être considérées que comme des obstacles compte tenu des frais à engager pour la préparation.

**M. Collenette:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie.

Mr. McCain est le suivant.

**M. McCain:** Monsieur le président, aux pages 13 et 14 de votre mémoire vous vous étendez longuement sur les qualifica-



*[Text]*

individuals who should be employed under this act for its enforcement. Would you care to expand a little bit on that? What qualifications do you think an individual should have? Should there be union executives? Should there be business executives? Should there be corporate lawyers? Are you saying that we should draw from all these fields if this bill becomes law?

**Mr. Montgomery:** Yes, we believe the individuals should have, collectively, the best skills available to understand what the act is designed to do, how the structures they are to examine function, and that sort of thing.

**Mr. McCain:** The law profession said there should be lawyers and judges. Should there be business executives attracted to this structure?

**Mr. Montgomery:** Yes, I think there should be a representation. I would many times have dearly loved to have the manager of a competing firm negotiate with me with his competitor, because they know the inside operations better than, with all due respect, lawyers and judges. They know how the corporations are structured and how they operate. Then there are the union people who deal with them across the bargaining table and sometimes join with them. You may recall I supported a situation recently. You were asking about strengthening industry, so there is a need to have the expertise and the whole aspects of the group examined, as well as the market itself.

**Mr. McCain:** The American system at certain levels seems to have exploited and utilized successfully the sort of conscription, almost, of business executives for term appointments, maybe to secretary posts, maybe to assistant to secretaries and so on. Would this type of system be desirable here? You used the word "permanent" and I am wondering how you are going to get these people permanently, with the expertise that you are wanting, to adopt a new profession in government and stay with it.

I can see them practically volunteering for a period but I cannot see them coming in on a permanent basis.

**Mr. Montgomery:** Well "permanently" is not in the eternal sense; it is to be there long enough, maybe five years, ten years or something like that, but not such a short period that they do not become fully aware of the operation. And if you do have a longer term of office and the changeover is gradual there will always be a nucleus of the former group there to introduce the new member into the scheme of things. I think maybe "permanent", as we use it here, is rather long term or more extensive than a one-year or two-year term.

**Mr. Nakitsas:** If I could add something, it is used in direct contrast to the present system wherein when a case is prosecuted, to put it in rough and crude terms, some lawyer is picked off the street and told to prosecute the case. What we wanted is a body that would be there long enough, as Mr. Montgomery said, to develop some type of expertise and some kind of mental understanding of the actual issues involved and the structures and institutions involved.

*[Translation]*

tions des responsables de l'application de cette loi. Voudriez-vous nous en dire un peu plus? Quelles devraient être ces qualifications selon vous? Devrait-il y avoir des représentants des syndicats? Des représentants du patronat? Des juristes des sociétés? Devrions-nous prendre des gens dans tous ces domaines si ce projet de loi devient loi?

**M. Montgomery:** Oui, ce personnel devrait avoir collectivement les meilleures compétences possibles pour comprendre les intentions de la loi, le fonctionnement des structures étudiées, etc.

**M. McCain:** Selon les hommes de loi il devrait y avoir des avocats et des juges. Devrait-il également y avoir des représentants du patronat?

**M. Montgomery:** Oui, il devrait être représenté. Très souvent j'aurais vraiment aimé que le directeur d'une firme m'épaule dans mes négociations avec son concurrent, car ils connaissent beaucoup mieux les ficelles du métier que, malgré tout le respect que je leur dois, les avocats et les juges. Ils connaissent l'infrastructure et le fonctionnement des sociétés. Ensuite, il y a des syndicats qui traitent avec eux à la table des négociations et qui parfois se joignent à eux. Vous vous souviendrez peut-être que dernièrement j'ai apporté mon appui. Vous avez parlé de consolidation de l'industrie, et il est donc nécessaire de bien connaître les aspects du groupe étudié, aussi bien que ceux du marché lui-même.

**M. McCain:** L'administration américaine à certains niveaux semble avoir exploité et utilisé avec succès une sorte d'enrôlement, pratiquement, des responsables du patronat en les nommant à des postes de secrétaires ou de secrétaires adjoints. Serait-ce souhaitable dans ce cas? Vous utilisez le terme «permanent» et je me demande comment vous allez pouvoir obtenir de ces gens, avec la compétence que vous voulez, qu'ils optent d'une manière permanente pour une nouvelle profession au sein du gouvernement et qu'ils y restent.

Je peux m'imaginer qu'ils le fassent pratiquement d'une manière volontaire pendant une certaine période mais je ne les vois pas le faire d'une manière permanente.

**M. Montgomery:** Nous n'avons pas pris permanent dans le sens d'éternel; nous l'avons pris dans le sens de suffisamment longtemps, peut-être cinq ans, dix ans ou une période de ce genre, par opposition à une période si courte qu'elle ne leur permet même pas de bien comprendre tous les rouages des opérations. Et si les termes sont plus longs et la passation progressive il restera toujours un noyau du groupe précédent pour initier le nouveau venu. Par permanent nous entendons plutôt un terme plus long, dépassant un an ou deux ans.

**M. Nakitsas:** Nous l'avons utilisé par opposition au système actuel où en cas de poursuites, on charge pratiquement le premier venu, n'importe quel avocat, de l'affaire. Ce que nous voulons c'est une instance qui soit là suffisamment longtemps, comme M. Montgomery l'a dit, pour acquérir une certaine compétence et une certaine compréhension des véritables problèmes, des mécanismes et des institutions concernées.



[Texte]

• 1040

**Mr. Montgomery:** Long enough in office to benefit from their mistakes.

**Mr. McCain:** Yes, but to bring some skills with them?

**Mr. Montgomery:** Oh, yes.

**Mr. McCain:** You do not want somebody strictly out of the London School of Business, for instance, to drop in and do it immediately. You are suggesting experience, a background of expertise in the various facets of the administration of the act.

**Mr. Montgomery:** Exactly.

**Mr. McCain:** Do you think they should be spelled out in the law more clearly?

**Mr. Montgomery:** Yes.

**Mr. McCain:** Organized labour and organized agriculture seem to have a bit of conflict here, as was mentioned by Mr. Huntington. Organized labour, for instance, can let perishable products freeze on the docks, a third party suffers very severely, and yet you are suggesting that you think organized agriculture should not be excluded, as you are, from this act. Could you give us a little more reason for that? Organized agriculture is organized on exactly the same philosophical basis as organized labour, namely to protect the income of the individual farmer against circumstances over which he otherwise has absolutely no control. That is, basically, the philosophy: you organize labour for improvement in income.

**Mr. Lang:** I do not think we said anything in the bill about agriculture, anywhere.

**Mr. McCain:** But it was asked by Mr. Huntington.

**Mr. Lang:** He was drawing a parallel between organized labour and marketing boards.

**Mr. McCain:** But he asked the question . . .

**Mr. Lang:** I did not say that marketing boards should come under the legislation.

**Mr. McCain:** Would you favour their exclusion, as you are excluded? You are accepted in this.

**Mr. Lang:** We are accepted in this, there is no question about it.

**The Chairman:** Exempted, I think.

**Mr. McCain:** All right, would you favour the same exemption for agriculture? Would you support such a move?

**Mr. Montgomery:** We consider the farm marketing boards as being separate from this, as they are now. The difficulty here, of course—I am not trying to avoid your question—is that, for example, the farm price is not controlled at the farm gate. I had a discussion about a new board, a chicken-marketing board that is being set up. I was talking to some of the people. They are having an investigation into it so that those who raise chickens would have a chicken-marketing board. Then it goes to Canada Packers, or some meat-packing company. But the people who really control what they will pay are

[Traduction]

**M. Montgomery:** Suffisamment longtemps pour tirer profit de leurs erreurs.

**M. McCain:** Oui, mais tout en apportant certaines compétences?

**M. Montgomery:** Oh, oui.

**M. McCain:** Vous ne voulez pas uniquement quelqu'un frais émoulu de la *London School of Business* par exemple. Vous voulez des gens expérimentés, connaissant les diverses facettes de l'administration de la loi.

**M. Montgomery:** Exactement.

**M. McCain:** Cela devrait-il être énoncé plus clairement dans la loi?

**M. Montgomery:** Oui.

**M. McCain:** Il semble, comme l'a mentionné M. Huntington, que les travailleurs syndiqués et les agriculteurs syndiqués ne soient pas tout à fait d'accord. Les travailleurs syndiqués par exemple peuvent laisser des produits périssables geler sur les débarcadères, au grand détriment d'un tiers, et pourtant vous suggérez que les agriculteurs syndiqués ne devraient pas être exclus, comme vous l'êtes, de cette loi. Pourriez-vous nous donner vos raisons? Les agriculteurs syndiqués sont organisés de la même manière et dans le même but que les travailleurs syndiqués, dans le but de protéger les revenus de l'agriculteur dans des situations sur lesquelles il n'a absolument aucune prise. C'est la philosophie de base. Le regroupement des travailleurs a pour but l'amélioration des revenus.

**M. Lang:** Je ne pense pas que nous ayons dit quoi que ce soit au sujet de l'agriculture dans ce projet de loi.

**M. McCain:** Mais la question a été posée par M. Huntington.

**M. Lang:** Il faisait un parallèle entre le travail syndiqué et les offices de commercialisation.

**M. McCain:** Mais il vous a demandé . . .

**M. Lang:** Je n'ai pas dit que les offices de commercialisation devraient relever de cette loi.

**M. McCain:** Seriez-vous pour leur exclusion, tout comme vous? Vous êtes exceptés.

**M. Lang:** Nous sommes exceptés, cela ne fait aucun doute.

**Le président:** Exemptés, plutôt.

**M. McCain:** Très bien, seriez-vous favorable à une exemption pour l'agriculture? Appuieriez-vous une telle initiative?

**M. Montgomery:** Nous considérons que les offices de commercialisation agricoles devraient être traités différemment comme ils le sont à l'heure actuelle. Bien entendu le problème . . . et je n'essaie pas d'éviter votre question . . . est que, par exemple, ce n'est pas à la ferme qu'on contrôle les prix agricoles. J'ai eu des discussions au sujet de l'établissement d'un nouvel office de commercialisation des poulets. J'en ai parlé avec certains représentants. Ils étudient la question afin que les éleveurs de poulets aient un office de commercialisation. Les produits sont ensuite pris en charge par *Canada*

[Text]

the big grocery chains. If you permit poultry to come in from the United States, for example, it does not matter what the chicken-marketing board does unless you limit the source.

It is not a very simple thing that can be dealt with. I am not prepared to suggest, at this stage, that this act should be used for that. I think it has to be dealt with in quite a separate arrangement, because there are a lot of external affairs' discussions in farm market procedures as well as the marketing boards.

**Mr. McCain:** I would have to construe your nonanswer, sir, as saying that you do not want an exemption for farm marketing boards.

**Mr. Montgomery:** I think the control of farm marketing boards by Parliament has to be in a different act.

**Mr. McCain:** There is a control exercised under another act.

**Mr. Montgomery:** Yes, that is right. I think it should be left where it is.

**Mr. McCain:** But that control is not necessarily of the same principle as the competition bill is intended to be.

**Mr. Lang:** That is where the conflict comes in. Surely, the government sets up a marketing board to give it a legislative legal monopoly over a certain product. Then, lo and behold! They come with a competition bill, seemingly reverse that policy, and intend to give the Advocate tremendous powers, not only in the area of all regulatory agencies, but marketing boards as well to make them "meet competition"—whatever that is, because they have been set up to get away from competition. I do not know how you can play fish with one and fowl with the other—if you want to talk about chicken-marketing boards. It seems to me that the government is trying to have it both ways at the same time. I do not know how in the world they are going to do it.

**Mr. McCain:** You talk like a farmer, and I appreciate that very much.

**Mr. Lang:** I farmed my own farm for 14 years, so I know what the farming game is all about too, yes.

**Mr. McCain:** You would not object to an exemption for agriculture—as an individual—for marketing boards?

**Mr. Lang:** Personally, I would not.

• 1045

**Mr. Montgomery:** We feel that the marketing board should be under another agency and hopefully that you could make the policies compatible enough so that . . .

**Mr. McCain:** To be fair to all concerned.

**Mr. Lang:** Yes. I know the problems of farming. I know that when you buy feed from the feed companies you pay their price, and when you sell your product you also are at their mercy. You get whatever the corporations are willing to give

[Translation]

*Packers* ou par toute autre société. Mais ceux qui contrôlent réellement ce qui leur sera payé, ce sont les grosses chaînes d'alimentation. Si on permet à la volaille de venir des États-Unis, par exemple, peu importe ce que fait l'Office de commercialisation des poulets tant qu'on ne limite pas la source.

Ce n'est pas un problème simple à régler. Je ne suggérerais pas pour l'instant l'utilisation de cette loi à cet effet. Cela devra faire l'objet d'autres dispositions à cause d'un grand nombre de pourparlers en matière de procédure de commercialisation agricole ainsi qu'en matière d'office de commercialisation.

**M. McCain:** Il me faut donc conclure de votre intervention, monsieur, que vous ne voulez pas une exemption pour les offices de commercialisation agricoles.

**M. Montgomery:** Le contrôle des offices de commercialisation agricoles par le Parlement doit relever d'une loi différente.

**M. McCain:** Il y a une autre loi qui exerce un contrôle.

**M. Montgomery:** Oui, parfaitement. On ne devrait pas y toucher.

**M. McCain:** Mais ce contrôle n'applique pas forcément le même principe recherché par ce projet de loi sur la concurrence.

**M. Lang:** C'est là que se situe le conflit. Quand le gouvernement établit un office de commercialisation, c'est pour lui conférer un monopole légal législatif vis-à-vis d'un certain produit. Puis, soudain, il propose un projet de loi sur la concurrence, apparemment change sa politique du tout au tout, et a l'intention de conférer à l'administrateur d'énormes pouvoirs, non seulement sur tous les organismes de réglementation mais également sur les offices de commercialisation pour leur faire respecter la concurrence, quoi qu'on entende par cela, mais ils ont été établis pour qu'il n'y ait plus de concurrence! Je ne sais pas comment on peut faire les deux à la fois. Il me semble que le gouvernement essaie de jouer sur les deux tableaux en même temps. Je ne vois pas du tout comment il va pouvoir s'en sortir.

**M. McCain:** Vous parlez comme un agriculteur et je vous en suis infiniment reconnaissant.

**M. Lang:** J'ai cultivé mes propres terres pendant 14 ans et je sais ce que c'est que l'agriculture, oui.

**M. McCain:** Personnellement, vous ne vous opposeriez pas à une exemption pour l'agriculture, des offices de commercialisation?

**M. Lang:** Personnellement, non.

**M. Montgomery:** Les offices de commercialisation devraient relever d'un autre organisme et les politiques pourraient être suffisamment compatibles pour que . . .

**M. McCain:** Tout le monde soit traité avec justice.

**M. Lang:** Oui. Je connais les problèmes de l'agriculture. Je sais que quand on achète du grain, on paie le prix fixé par les compagnies, et quand on vend son produit, on est également à leur merci. On doit accepter ce qu'elles nous offrent, qu'il



## [Texte]

out to you, whether it be White Packing Company or whatever, which has since gone bankrupt.

**Mr. McCain:** I made feed for a while and I found that awfully competitive.

**Mr. Lang:** I know what the problems of farming are.

**Mr. McCain:** That was extremely competitive.

**Mr. Lang:** I have much sympathy for the farmers.

**M. Clermont:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Ne serait-il pas possible d'allouer quelques minutes aux représentants du ministère de la Consommation et des Corporations, pour répondre à certaines remarques faites par le témoin, entre autres: le transfert du Code criminel au Code civil et le fait que les coûts sont dans certains cas exorbitants pour la poursuite? Le ministère, dans ce cas-là, ne peut-il pas poursuivre lui-même?

**The Chairman:** Mr. Clermont, in the practice we have attempted to follow, although we have been very loose about it, if I felt there was a major area where they want to have some input, I have allowed it. But if the questioners direct questions obviously to departmental officials, that is fine.

**Mr. Clermont:** Yes, but on your own, Mr. Chairman, you have asked our counsel to express himself.

**The Chairman:** Yes, that is correct. I have done so on a legal point. But in most cases it is in response to a request made. I have no objection if a questioner wishes to direct questions in that direction.

**Mr. Clermont:** All right. Thank you.

**The Chairman:** Dr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Montgomery, you have submitted a very interesting brief and I think one that is very important as a counterbalance to many of the other briefs we have had, particularly from the corporate world. I would like to talk to you about some of the general statements you made in the brief which I think are very important to the whole spirit of this bill, which in a very great sense is the business again of government interfering in the private sector, in the market system, although perhaps not interfering directly but interfering with a perversion of the market system, that is, attempts to reduce competition, the underlying principle of the market system.

First of all, at the top of page 4 the statement says:

Our current problems have not been a result of the extent of government intervention in the economy. Instead, they have been to a great extent a result of the nature of this government intervention.

Over the past few years governments—I believe this is all governments, not just this federal government—have received a great deal of criticism about interfering too much in the economy, in terms of regulations, in terms of the amount of

## [Traduction]

s'agisse de la *White Packing Company* ou de toute autre, qui a depuis fait faillite.

**M. McCain:** Moi-même j'ai produit des grains de provende pendant un certain temps et la concurrence était terrible.

**M. Lang:** Je connais les problèmes des agriculteurs.

**M. McCain:** C'était terrible.

**M. Lang:** J'ai beaucoup de sympathie pour les agriculteurs.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, on a point of order.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Would it not be possible to give a few minutes to the people of the Consumer and Corporate Affairs Department so that they can answer some of the remarks made by the witness about, for instance, the transfer from the Criminal Code to the Civil Code and the assertion that the suit costs are in certain cases, enormous? Would not it be possible in such cases that the department people answer themselves?

**Le président:** Monsieur Clermont, selon la pratique que nous avons essayé de suivre, bien que j'aie été très indulgent, lorsque j'ai estimé qu'il s'agissait d'une question importante, je leur ai permis d'intervenir. Mais si les intervenants posent des questions qui s'adressent de toute évidence aux représentants du ministère, c'est parfait.

**M. Clermont:** Oui, mais vous avez, monsieur le président, de votre propre chef, demandé à notre conseiller de donner son point de vue.

**Le président:** Oui, c'est exact. Il s'agissait d'un point juridique. Mais, dans la plupart des cas, c'est à la suite d'une demande. Je ne m'oppose pas à ce que l'on pose de telles questions.

**M. Clermont:** Très bien. Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Montgomery, vous nous avez présenté un mémoire très intéressant et très important dans la mesure où il fait contrepoids à de nombreux autres mémoires soumis en particulier par les sociétés. J'aimerais revenir sur certaines des déclarations générales contenues dans votre mémoire qui sont, à mon avis, très importantes quant au fond de ce projet de loi, qui, dans une très grande mesure, correspond à une nouvelle intervention du gouvernement dans le secteur privé, sur le marché, bien que cette intervention ne soit peut-être pas directe mais, qui est, quand même, une tentative de réduction de la concurrence, principe sous-jacent du système de marché.

Tout d'abord, au haut de la page 4, vous dites:

Nos problèmes actuels ne partent pas de l'étendue de l'intervention gouvernementale dans l'économie mais plutôt dans une large mesure de la nature de cette intervention.

Au cours des dernières années, on a beaucoup reproché aux gouvernements—à tous les gouvernements, pas seulement celui-ci—d'intervenir beaucoup trop dans l'économie au niveau de la réglementation, de la quantité de travail et de paperasse-



## [Text]

extra work created and paper work, in terms of taking too much of a share of available funds, too much of a share of the labour pool.

I wonder whether you would like to comment on that. It seems to be the opposite of the kind of criticism we have been hearing and the kind of thing that people in government have been trying to get away from.

**Mr. Montgomery:** First, let me deal briefly with the problem that industry finds. I sympathize with them about paper work. Many of the departments of government require different information. It would be a great advantage to anyone in the corporate sector dealing with the government to have all the government departments decide what information they really need and have it collected in the same way at the same time.

Companies are getting requests from various departments. I am convinced, if you checked it out, that some of the questions they are still asking nobody really wants anymore but nobody has taken time to take them off the list. A simple procedure would be to get all the departments that require information from the corporate sector to decide what they want and collect it all at the same time.

We do not object to government intervention in the economy. It is the kind of intervention. When the government persists, as they are now, in maintaining wage and price control legislation, when the Canadian Manufacturers' Association and our organization and all the business sector say it is bad for the economy to have it sit in place—that is the kind of intervention we say is wrong.

• 1050

We do not have any quarrel with what the writers of this proposed act intend to do, our quarrel is that they are not going to be able to do it as effectively as they must to carry out the intent of the proposed act. We are in agreement in principle to watch competition and combines, and make sure there is fair competition. Our quarrel is with the way it is being done. We are not opposed to government intervention, if it is the right kind of intervention.

**Mr. Philbrook:** With your example of excess paperwork, this seems to be a point that many people in the private sector make, that the government's intentions may be good, but in trying to implement those intentions they often bog down and carry them out very badly. I think this has been suggested in connection with intervening in terms of competition. Obviously, you and your organization then feel that the government could intervene well and meaningfully in the competition area, but perhaps not necessarily through this bill.

**Mr. Montgomery:** We feel that improvements could be made in this bill, but we agree with the intent. Just to give you an illustration, we have been involved with metric conversion. We had a stormy session here to try to eliminate the involvement of three government departments in the metric conversion procedure when we felt that one would do. I must say

## [Translation]

ries supplémentaires, de l'augmentation trop forte de leur part des fonds disponibles, ainsi que de la main d'œuvre.

Voudriez-vous nous dire ce que vous en pensez? Cela semble être à l'opposé du genre de critiques que nous avons entendues et le genre de choses que les responsables gouvernementaux ont essayé d'éviter.

**M. Montgomery:** J'aimerais tout d'abord parler brièvement des problèmes que cela pose à l'industrie. Pour ce qui est de la paperasse, je les comprends. Chaque ministère du gouvernement demande des renseignements différents. Il serait très avantageux pour les sociétés traitant avec le gouvernement que tous les ministères décident du genre de renseignements dont ils ont véritablement besoin et qu'ils les recueillent de la même manière en même temps.

Les sociétés reçoivent des demandes de renseignements émanant de plusieurs ministères. Je suis convaincu, si vous vouliez vérifier, que certaines des questions toujours posées n'intéressent véritablement plus personne mais on a simplement oublié de les enlever de la liste. Il serait beaucoup plus simple que les ministères qui ont besoin de certains renseignements se mettent d'accord une bonne fois pour toutes et les recueillent simultanément.

Nous n'avons pas d'objection à l'intervention gouvernementale dans l'économie. C'est à une certaine forme d'intervention que nous nous opposons. Lorsque le gouvernement persiste, comme à l'heure actuelle, à maintenir une loi sur le contrôle des prix et des salaires, alors que l'Association des manufacturiers canadiens et notre association et tout le secteur des affaires disent que ce maintien est nuisible à l'économie, c'est ce genre d'intervention qui soulève nos objections.

Nous ne disputons pas l'intention des rédacteurs de cette proposition de loi, par contre nous affirmons qu'ils ne se donnent pas les moyens nécessaires pour y arriver. Nous convenons qu'il faille surveiller la concurrence des coalitions et s'assurer que cette concurrence est juste. Ce que nous disputons, ce sont les moyens pour ce faire. Nous ne nous opposons pas à l'intervention gouvernementale si cette intervention est à-propos.

**M. Philbrook:** Pour ce qui est de la paperasse administrative, il semble que beaucoup, dans le secteur privé, disent que les intentions du gouvernement sont peut être louables mais qu'en essayant de mettre ses intentions en pratique, il s'enlise souvent et n'obtient pas les résultats escomptés. C'est ce qui a été dit à l'égard de cette intervention dans le domaine de la concurrence. De toute évidence, vous estimez que le gouvernement pourrait intervenir d'une manière significative et bien intentionnée dans le domaine de la concurrence mais que ce projet de loi n'est peut-être pas le véhicule approprié.

**M. Montgomery:** Nous estimons que des améliorations pourraient être apportées à ce projet de loi mais nous sommes d'accord avec l'intention. Pour vous donner un simple exemple, nous avons été mêlés à la conversion au système métrique. Nous avons eu ici une session houleuse au cours de laquelle nous avons essayé d'éliminer la participation de trois ministères

## [Texte]

there were three departments doing something that one department could have done and both management and labour became very upset because the government insisted that they use three departments, and we did not understand why except that maybe it kept down the unemployment rate. It made no sense at all, but the government insisted that they knew better.

**Mr. Philbrook:** I want to go on to another point. It seems to me the examples you are using are examples of duplication and waste, whereas in relation to this bill you are concerned that it does not have enough teeth, that it should be a tougher bill than it is.

Going on to page 17, point 23, you say:

It is imperative for government to formulate an industrial strategy which will meet Canada's needs.

I think many of us would certainly agree with that, although that is more easily said than done. We have had a great deal of input on that and we have had many differences of opinion. It is a very, very complicated subject to form an industrial strategy and certainly one that would satisfy everybody. Then you go on to say:

More important, the policy strategy must take into account both past and present economic realities.

What exactly did you mean by that? Briefly, if possible, which main economic realities in the industrial strategy?

**Mr. Montgomery:** Mainly that the world is a marketplace. We have to worry about its becoming part of the broader market base than we have now. We have to realize that in planning an industrial strategy you cannot operate in a vacuum. You have the EEC, you have the United States, the big market, you have the growing reality in Asia now, and in South Korea. You have to know what effect you really can have and over what areas you do not have that kind of control.

**Mr. Philbrook:** So you are thinking mainly of our international trade relations.

**Mr. Montgomery:** That has to be taken into account in any industrial strategy. When the Nova Scotia government decides to subsidize the fellow competing with the Japanese in electronics you have to start wondering what kind of industrial strategy that is. Then we have the recent episode of the cruise boat that the MAGI Corporation had that was financed by government. You have to know what is going on in the world to plan an industrial strategy and know where you can be competitive.

**Mr. Philbrook:** How would you tie that in with the main subject of competition here?

**Mr. Montgomery:** If you are going to permit mergers, then mergers have to take place where the merging organizations can broaden their sales in world markets, not give them a captive domestic market. If you are going to have mergers, there must be two reasons for merger, to have a big enough

## [Traduction]

res gouvernementaux à la procédure de conversion métrique car nous pensions qu'un seul ferait l'affaire. Trois ministères faisaient ce qu'un seul aurait pu faire et à la fois le patronat et les travailleurs étaient fort mécontents car le gouvernement a insisté sur la participation de ces trois ministères et nous ne comprenions pas pourquoi, si ce n'est peut-être que cela permettait de contenir la poussée du chômage. Cela n'avait pas de sens mais le gouvernement a insisté en nous disant que nous n'y connaissions rien.

**M. Philbrook:** J'aimerais passer à un autre point. Il me semble que vos exemples sont des exemples de duplication et de gaspillage alors que pour ce qui est de ce projet de loi, ce qui vous inquiète c'est son peu de force, son manque de rigueur.

A la page 16, au point 23, vous dites:

Il est urgent que le gouvernement formule une stratégie industrielle qui réponde aux besoins du Canada.

La plupart d'entre nous seront certainement d'accord avec vous bien que cela soit plus facilement dit que fait. Nous y avons beaucoup réfléchi et les divergences d'opinions sont nombreuses. Formuler une stratégie industrielle qui satisfasse en plus tout le monde n'est pas chose facile. Vous poursuivez alors en disant:

Plus important encore, elle doit tenir compte à la fois des réalités économiques passées et présentes.

Qu'entendez-vous exactement par cela? Brièvement, si possible, quelles sont les principales réalités économiques de cette stratégie industrielle?

**M. Montgomery:** Principalement que le monde est un marché. Il nous faut nous préoccuper de l'élargissement de notre marché de base. Nous devons tenir compte dans la formulation d'une stratégie industrielle de l'impossibilité de fonctionner dans le vide. Il y a la CEE, il y a les États-Unis, ce grand marché, il y a la réalité croissante de l'Asie maintenant et de la Corée du Sud. Il faut savoir quel effet on peut réellement avoir et dans quels domaines on ne peut avoir ce genre de contrôle.

**M. Philbrook:** Vous pensez donc principalement à nos échanges commerciaux internationaux.

**M. Montgomery:** Il faut en tenir compte dans toute stratégie industrielle. Lorsque le gouvernement de la Nouvelle-Écosse décide de subventionner celui qui veut concurrencer dans le domaine de l'électronique les Japonais, il faut commencer à se demander de quel genre de stratégie industrielle il s'agit. Ensuite, il y a eu l'épisode récent du bateau de la société MAGI financé par le gouvernement. Il faut savoir ce qui se passe dans le monde pour formuler une stratégie industrielle et savoir dans quel domaine on peut être compétitif.

**M. Philbrook:** Comment lieriez-vous cela avec le sujet principal de la concurrence ici?

**M. Montgomery:** Si on décide d'autoriser les fusions, il faut alors que ces fusions se fassent dans les domaines où ces sociétés peuvent élargir leur ventes sur les marchés mondiaux et non pas leur offrir un marché intérieur captif. Si on décide d'autoriser les fusions, il doit y avoir deux raisons à ces fusions:



[Text]

base to be competitive in the world market or to consolidate, to use more facilities, reduce the cost and pass the cost reduction down to the consumer. Those are the only two reasons I can see for mergers.

• 1055

**Mr. Philbrook:** Is that really referring to the concern that there are many foreign-owned Canadian companies which really do not seem to export as much they potentially could?

**Mr. Montgomery:** Multinational corporations decide what they are going manufacture in what parts of the world. An industrial strategy here would have great difficulty in persuading a multinational corporation to change some of its marketing policies so far as world competition is concerned.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Dr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I have a couple of points. Page 10 reads:

Proper policies to assure that investment funds are directed to the needs of the Canadian people are sorely lacking.

You are speaking of the outflow of capital and so on, and it seems to me you are saying that in context of the whole paragraph 14. You are suggesting that private enterprise cannot be left entirely with the investment decisions. The pension plans and so on of many of your members plus the mutual funds and all the rest of them make up a large portion of the investment now going into business investment, into corporation, into stocks and so on. Are you suggesting that the government should move to direct investment and probably forbid it abroad in the national interest? What are you getting at when you . . .

**Mr. Montgomery:** Well, to answer your question as briefly as possible, Sweden has certain investment incentives that lead to a direction of their corporate sectors investing in areas where they need the investment for geographic reasons, to provide employment in those geographic regions, or to strengthen certain industries. You have to have incentives in one tax or some other form that it makes it more attractive to invest where you want the money to go. That is what we are suggesting should be done. But you have to have a long term industrial policy to be able to see far enough ahead where you want these investment funds to go. You have to have that policy in place before you have a chance of making tax incentives or what other incentives. You have to persuade investors that they should put their money where government policy thinks it should go.

**Mr. Ritchie:** Well, we already have in this country a certain amount of direction by the government to, say, life insurance companies to invest in housing and mortgages and so on. Are you suggesting that the direction investments should not always return the best interest rate to the managers of the

[Translation]

avoir une basse suffisante pour être compétitif sur le marché mondial ou concentrer pour avoir plus d'installations pour réduire les coûts et en faire bénéficier le consommateur. Ce sont les deux seules raisons à mon avis justifiant les fusions.

**M. Philbrook:** Voulez-vous parler du fait qu'il y a beaucoup trop de sociétés canadiennes sous contrôle étranger qui ne semblent pas exporter autant qu'elles le pourraient réellement?

**M. Montgomery:** Les sociétés multinationales décident de ce qu'elles vont fabriquer dans telle ou telle région du monde. Une stratégie industrielle aurait beaucoup de difficulté à persuader une société multinationale de changer certaines de ses politiques de commercialisation en ce qui concerne la concurrence mondiale.

**Le président:** Je vous remercie infiniment, monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Ritchie.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, j'ai une ou deux questions à poser. A la page 10, vous dites:

Il y a une triste absence de politique capable de garantir que les investissements satisfassent aux besoins du peuple canadien.

Vous parlez de l'exportation de capitaux etc., et il me semble que c'est ce que vous dites dans le contexte de tout le paragraphe 14. Selon vous, l'entreprise privée ne devrait pas être laissée totalement libre de décider de ces investissements. Les régimes de pension de nombre de vos membres plus les caisses mutuelles et autres fonds représentent une grande partie des investissements allant maintenant dans les entreprises, dans les sociétés etc. Suggérez-vous que le gouvernement impose l'investissement direct et interdise l'investissement à l'étranger dans l'intérêt national? Qu'entendez-vous lorsque . . .

**M. Montgomery:** Pour répondre à votre question aussi brièvement que possible, la Suède offre certains encouragements à l'investissement qui incitent les sociétés à investir dans des régions où c'est nécessaire pour des raisons géographiques, où il est nécessaire de créer des emplois dans ces régions ou pour consolider certaines industries. Il faut des encouragements fiscaux d'une forme ou d'une autre attirant les investissements là où l'on les veut. C'est ce que nous suggérons de faire. Mais il faut avoir une politique industrielle à long terme pour pouvoir prendre suffisamment à l'avance ces décisions. Il faut que cette politique soit en place avant de pouvoir offrir ces encouragements. Il faut persuader les investisseurs d'investir leur argent dans les secteurs déterminés par une politique gouvernementale.

**M. Ritchie:** C'est déjà ce que fait en partie le gouvernement dans ce pays, avec, par exemple, les compagnies d'assurance-vie que l'on incite à investir dans le logement et les hypothèques. Selon vous, ce n'est pas toujours le meilleur profit qui devrait influencer sur ces investissements, mais, également, les



*[Texte]*

fund or to the fund but that there should be a certain amount of social concern involved in it? What is going to happen then if this is sold to the person who is investing, people like all of us around this table? It seems to be the fundamental conflict between the needs of the individual and ideas of a social investment.

**Mr. Montgomery:** Well, if the individual can remove himself from society I suppose there would be no fundamental conflict. I just cannot understand your reasoning on this one because it seems to me that investment does have a large social component to it. Lack of investment at the present time in the past year has shown us just what the social costs can be of lack of investment. That is to say in jobs and in increased welfare costs. So when you as an individual say that I want to get 12 per cent for my money and if I cannot get 12 per cent I will refuse to invest, you are saying, to hell with society, to hell with the cost of welfare and unemployment. It seems to me that there is a responsibility, both individually and collectively on this whole question of investment, when it is going to be invested and how it is going to be invested. We have asked this government and if you recall, there was much furore over our July 12 paper to the Cabinet on this whole question of labour market policy, which by definition raised the question of investment, the timing of investment, where investment is going to take place. If, for instance, you have an area where there is low unemployment and there is heavy construction in the area and private corporations say, "We are going to invest in that area in the way of further construction", what are you going to do? The effect of that, it seems to us, is that it is going to drive up the costs of labour because there is already a shortage in the area. Why can there not be some government intervention to say, "All right, we will regulate the timing of investments. Hold off on your investments until the heat has gone out of that area. Look down here in this area. We have got high unemployment. There is room for investment down there". If private industry will not invest in that area, then it seems to me there is a responsibility on the part of government to take up the slack where private investment refuses to go. Unless you get that kind of commitment from the government on the manner in which it will direct the development of this country, and it seems to me that the Combines Investigation Act is very closely tied in with this whole concept of an industrial development and investment—the question of production runs, for instance. Why in the world do we have five or six different companies in this country manufacturing refrigerators or stoves or something when it is due to the American market? It seems to me there are economies of scale here. You just cannot say that as an individual you are going to refuse to do these kinds of things when it seems to me that there is moral and social obligation on us to do otherwise.

*[Traduction]*

avantages sociaux qu'il pourrait représenter? Que se passe-t-il alors si c'est vendu à l'investisseur, à des gens comme nous aujourd'hui autour de cette table? Il me semble que c'est le conflit fondamental entre les besoins du particulier et les idées relatives à l'investissement social.

**M. Montgomery:** Si le particulier pouvait se retirer de la société, je suppose qu'il n'y aurait pas de conflit fondamental. Je n'arrive simplement pas à comprendre votre raisonnement car il me semble que l'investissement comporte un important élément social. Le manque d'investissement l'année passée nous a démontré justement les dépenses sociales que cela pouvait entraîner. J'entends par là le manque d'emplois et l'augmentation des dépenses en bien-être social. Si bien que lorsque vous me dites que vous voulez 12 p. 100 pour votre argent et que si vous ne pouviez obtenir 12 p. 100 vous refuserez d'investir, vous envoyez au diable la société, vous envoyez au diable les dépenses en bien-être et le chômage. Il me semble exister une responsabilité individuelle et collective, face à toute cette question de l'investissement, quand aura lieu l'investissement, comment aura-t-il lieu. Nous avons demandé au présent gouvernement... et vous vous rappellerez le tollé soulevé à la suite du document que nous avons fait parvenir au Cabinet le 12 juillet sur toute cette question de la politique de la main-d'œuvre qui, par sa définition même, soulève la question des investissements, du moment propice aux investissements, du lieu propice aux investissements. Si par exemple, il y a dans une région un faible taux de chômage, et qu'il s'y fait beaucoup de construction et que les sociétés privées décident: «Nous allons investir dans cette région en construisant là» qu'est-ce qu'on peut faire? Cette décision aura pour effet, à notre avis, de faire augmenter les coûts de la main-d'œuvre, puisqu'il y a déjà pénurie de main-d'œuvre dans la région. Pourquoi le gouvernement ne pourrait-il intervenir en disant: «Très bien, nous allons régler le moment des investissements. Attendez pour investir que les pressions aient disparu de ce secteur. Regardez plutôt cette autre région. Il y a là un haut taux de chômage. Ce serait un bon endroit pour investir.» Et si l'industrie privée ne veut pas investir dans cette région, alors il me semble que le gouvernement a la responsabilité de faire le nécessaire lorsque le secteur privé refuse de le faire. A moins que le gouvernement ne s'engage à diriger l'évolution économique du pays, remarquez que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est très étroitement reliée à tout le concept de l'évolution industrielle et de l'investissement... la question des chaînes de production, par exemple. Pourquoi diable avons-nous cinq ou six sociétés différentes ici qui fabriquent des réfrigérateurs, des poêles ou quelque chose d'autre, tous pour le marché américain? A mon avis, il y aurait des économies à réaliser dans ce domaine. Il est impossible à l'individu de refuser de procéder de la sorte, alors qu'il me semble que nous avons l'obligation morale et sociale de procéder autrement.

• 1100

**Mr. Ritchie:** You seem to be suggesting, Mr. Chairman, that the individual, unless you have compulsory saving—say he has got his \$1,000 for the year that he has not spent, he has an

**M. Ritchie:** Vous semblez proposer, monsieur le président, que l'individu, à moins que les économies ne soient obligatoires... disons qu'un individu ait \$1,000 à la fin de l'année à

[Text]

option. He can put it in a savings plan or he may buy a refrigerator or a motor car or a boat.

**Mr. Lang:** That is an investment.

**Mr. Ritchie:** I am suggesting that if there is too much social investment, we may well dry up, promote the idea of the individual and certainly this is true. My personal friends who are union members who take this attitude—I would prefer to buy a personal article that I can use rather than putting it in an investment if I do not feel I am getting my return on it.

**Mr. Lang:** Buying an article is surely an investment. Surely that creates a demand. Surely that helps to provide the jobs which are needed. How can you say that investment is only investing money in a bond or in a stock?

**Mr. Ritchie:** I quite agree with you.

**Mr. Lang:** That is surely not the definition of investment.

**Mr. Ritchie:** But a person who buys a boat motor with his savings for the year does not have it directed into, say, a social goal of housing for that particular year.

**Mr. Montgomery:** But he may provide jobs in the summer building the boat. One of the problems here is that we try to deal with these things in abstract. If we had a national industrial strategy and you knew that by investing in certain industries, you would strengthen the economy of the country, you might take a half or a quarter percentage less investment if you had some idea your money was being used for some other purpose. We do not give the average investor, the man with \$1,000, the option of doing something that is part of the government's program for a stronger national economy. All this industrial strategy may bring a lot of the citizens into the idea. They are prepared to make that contribution. They feel a part of the action. But now unless you invest in the Anglican Church or something like that, you do not buy stocks on that base.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Ritchie. We have concluded the first round and it is now 11 a.m. I would like to ask briefly two or three questions myself and then we will move on to our next witnesses.

• 1105

I notice on page 5 of your brief that you state that the proposed new Competition Board must allow all mergers and specialization agreements that will result in improved cost efficiency or increased resource savings. I find it difficult to understand why you have used the word "must". If my understanding of the proposed legislation is true, that these can be taken into account, then there is no mandatory requirement to approve mergers and specialization agreement on the basis of that consideration alone.

[Translation]

dépenser, il a une option. Il peut l'investir dans un régime d'épargne ou acheter un réfrigérateur ou une voiture ou un bateau.

**M. Lang:** C'est un investissement.

**M. Ritchie:** Je crois toutefois que si nous avons trop d'investissements sociaux, nous allons tout perdre, il suffit de promouvoir l'idée de l'individuel et c'est certainement vrai. Mes amis, des syndiqués, et qui ont cette attitude... je préfère acheter un article personnel que je peux utiliser plutôt que d'investir mon argent si j'ai l'impression de ne pas en tirer un profit suffisant.

**M. Lang:** L'achat d'un article constitue certainement un investissement. On crée ainsi une demande. Il est certain que cela aide à créer les emplois dont nous avons besoin. Comment pouvez-vous dire que seul l'achat d'une obligation ou d'une action constitue un investissement?

**M. Ritchie:** Je suis tout à fait d'accord avec vous.

**M. Lang:** Ce n'est pourtant pas la définition de ce qui constitue un investissement.

**M. Ritchie:** Mais la personne qui achète un moteur pour son bateau avec ses économies de l'année n'investit pas cet argent dans un objectif social comme le logement pour cette année-là.

**M. Montgomery:** Mais il créera peut-être des emplois d'été dans la construction de bateaux. L'un des problèmes est que nous tentons de traiter ces questions dans l'abstrait. Si nous avions une stratégie nationale de l'industrie, et si le citoyen savait qu'en investissant dans certaines industries, il raffermirait l'économie du pays, il serait peut-être disposé à perdre un demi ou un quart du pourcentage gagné sur son revenu, s'il savait que son argent était utilisé à d'autres fins utiles. Nous ne donnons pas à l'investisseur moyen, celui qui a \$1,000, la possibilité de participer à un programme gouvernemental visant à rendre plus solide l'économie nationale. Une stratégie industrielle pourrait séduire beaucoup de citoyens. Ceux-ci sont en effet disposés à contribuer. Ils auraient l'impression de faire leur effort. Pour l'instant, à moins d'investir dans l'église anglicane, ou quelque autre organisme semblable, on n'achète pas d'actions avec cette idée en tête.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Ritchie. Nous avons terminé le premier tour et il est maintenant 11 heures. J'aimerais poser brièvement deux ou trois questions et ensuite nous passerons à nos témoins suivants.

Je remarque qu'à la page 5 de votre mémoire, vous déclarez que la nouvelle Commission de la concurrence doit autoriser toutes les fusions de tous les accords de spécialisation qui permettront d'accroître la rentabilité ou de mieux économiser les ressources. J'ai du mal à comprendre pourquoi vous avez utilisé le mot «doit». Si j'ai bien compris le projet de loi, ces facteurs peuvent entrer en ligne de compte, alors je ne vois pas du tout pourquoi il devrait être obligatoire d'autoriser les fusions et les accords de spécialisation pour cette seule raison.



*[Texte]*

Now, perhaps I should best clarify the factual case by asking Mr. Bertrand if there is such a mandatory requirement to approve under those conditions.

**Mr. Bertrand:** Mr. De Melto.

**Mr. Dennis De Melto (Director, Manufacturing Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs):** Well, it seems to me that in the merger section, the only mandatory thing is that, in the case of a merger which lessens competition substantially, if, at the same time, it leads to efficiency gains, then the merger must be allowed the way the legislation is drafted now. It seems to me that is the only "must", and even there there is an exception in the case of a virtual monopoly.

**The Chairman:** My understanding—and I am glad I pursued this—does not appear to be quite accurate. Mr. Affleck, is that accurate in your judgment?

**Mr. Affleck:** Well, I would then want to know what the words mean, "that are not reasonably attainable by means other than the merger" that are at the end of proposed Section 31.71(5). In other words, there may be cost efficiencies, but if there is another means of obtaining them other than the merger, then presumably the merger would not be allowed to go through on that basis alone.

**Mr. De Melto:** That is right. There is the additional thing in proposed Section 31.71(5), but that is the only section that deals with, I think, an imperative, where the board is forced to act if the conditions are met. And, as I say, you see that is even further circumscribed by the fact that in the case of a virtual monopoly, it only must do that if it can find some other condition to attach to the order which would prevent a severe lessening of competition which is implicit in a virtual monopoly result.

**The Chairman:** The answer is beginning to emerge a little bit more hazy than the first response. I gather that, yes, the word "must" is used, there are some caveats entered into it that would allow other courses of action to be taken if they were more desirable, and therefore there is no mandatory requirement under that circumstance. Is that correct, Mr. De Melto?

**Mr. De Melto:** That is right, it has to fill the particular circumstance set out in the proposed subsection, and, in addition, it has also to take into consideration whether or not the merger is resulting in a virtual monopoly.

**The Chairman:** Thank you very much.

Now, on page 13 of your brief you talk about the rule-of-reason approach being unsatisfactory. And I believe your thrust, at least in part, is that a number of the provisions that are in this proposal should be dealt with on the criminal side as opposed to some of them being included on the civil side. Then you talk about the need to strengthen the enforcement of the law. And one way that you have chosen to do that is to minimize the rule of reason that is inherent in the courts itself. Is that accurate? Well, is not the rule of reason a fundamental approach that is used in all matters that go before a criminal court? Would you not be underlying the whole premise of our

*[Traduction]*

Peut-être la meilleure façon de préciser les faits est de demander à M. Bertrand s'il existe l'obligation d'autoriser les fusions et les accords dans ces conditions.

**M. Bertrand:** Monsieur De Melto.

**M. Dennis De Melto (directeur, Direction de la fabrication, ministère de la Consommation et des Corporations):** A mon avis, dans l'article sur la fusion, il n'est stipulé qu'une chose, à savoir que dans le cas d'une fusion qui diminuerait d'une façon importante la concurrence si en même temps celle-ci permettait d'accroître l'efficacité il faudrait en vertu du projet de loi tel que rédigé actuellement, permettre la fusion. C'est là à mon avis la seule obligation même s'il y a exception dans le cas d'un monopole quasi-complet.

**Le président:** Ma compréhension de la chose, et je suis heureux d'avoir soulevé la question, ne semblait pas tout à fait juste. Monsieur Affleck, à votre avis, est-ce exact?

**M. Affleck:** Dans ce cas, j'aimerais savoir ce que signifie «qui ne peuvent raisonnablement être obtenus par d'autres moyens» qu'on trouve à la fin de l'article proposé 31.71(5). En d'autres mots, on pourra réaliser une plus grande efficacité mais si les mêmes résultats peuvent être obtenus par d'autres moyens que par une fusion, alors on peut supposer que la fusion ne serait pas autorisée pour cette seule raison.

**M. De Melto:** En effet. Il y a encore autre chose à l'article proposé 31.71(5), mais c'est le seul article, je crois, qui contient cet impératif, qui stipule que la commission doit agir si certaines conditions se trouvent réunies. Et là encore, il y a d'autres réserves en ce sens que dans le cas d'un quasi-monopole, la commission ne peut procéder de la sorte que si elle trouve une autre condition lorsqu'elle émet un ordre qui viserait à empêcher une grave diminution de la concurrence qui va nécessairement de pair avec un quasi-monopole.

**Le président:** Je suis de plus en plus perdu. J'en conclus que la Commission doit, mais que certaines réserves permettent de suivre une autre voie si celle-ci s'avère souhaitable et par conséquent l'autorisation n'est pas obligatoire dans cette circonstance. Est-ce exact, monsieur De Melto?

**M. De Melto:** En effet, il faut qu'on puisse retrouver la circonstance particulière définie à l'alinéa proposé; en outre, la Commission doit répondre à la question de savoir si la fusion entraînera ou non un quasi-monopole.

**Le président:** Merci beaucoup.

Maintenant à la page 13 de votre mémoire, vous déclarez que la «règle de la raison» qui prévaut actuellement est insatisfaisante. Je crois que vous tentez de faire valoir en partie que nombre des dispositions que l'on trouve dans le projet de loi devraient être jugées par les instances criminelles plutôt que par les instances civiles. Vous déclarez ensuite qu'il faut rendre plus efficace l'application de la loi. Pour ce faire, vous préconisez de minimiser les rôles joués par la règle de la raison, inhérente aux tribunaux. Est-ce exact? La règle de la raison n'est-elle pas l'approche fondamentale utilisée dans le cas de toutes les affaires jugées par un tribunal criminel? Ne croyez-



[Text]

judicial system by asking them to apply some test other than the rule of reason when deliberating on a criminal matter?

**Mr. Nakitsas:** Well, if we look at the U.S. legislation, the acceptance of a per se rule in certain areas of court procedure of the court judgments did not necessitate a complete withdrawal of any rule-of-reason approach. In the United States you have both. We are saying that, if a per se approach is used and is more effective, then why should it not be used? We should not be sticking to consistency for consistency's sake. Obviously, our purpose is to try to push for changes on the judicial legislative side that would improve our ability to cope with our problems.

**The Chairman:** So your observation in connection with the rule of reason does not stand on its own or in isolation but is really the other side of the coin of which you call "the per se approach". And I gather that the per se approach really means that what you want done is that every dot and tittle of an offence should be spelled out in very specific terms within the act and then, when a case is brought before the courts, the court simply decides whether you fit within those terms and, if it is an offence, spelled out specifically in the law, then the person is found guilty. That is really what you are saying. Is that correct?

• 1110

**Mr. Nakitsas:** Well, I do not know what dot and tittle means but I think we have expressed it fairly clearly and there is a fundamental judicial difference between the per se and the reason approach. Our example that we gave here, as an example by itself, is that under the rule of reason approach it is not enough to say that price fixing has occurred. We took the example price fixing. You have to show that price fixing is detrimental to some philosophical objective, such as competition, and do away with competition. What we are saying is that if we work under the assumption, and we think it is a very correct assumption, that in most cases price fixing will be to the detriment of social objectives or the public good, then price fixing itself, for various practices or facts that entail price fixing, should be made illegal. This is the fundamental difference, where it is a proven fact rather than a consequence.

**The Chairman:** Well, what you are really saying, as I think I said earlier, is that you want the law to be absolutely specific and absolute in its terms, and in the case of price fixing it is an offence. No matter why you are price fixing, how you are price fixing or anything else, price fixing is just an offence and therefore you would be prosecuted. But I found it interesting that you used the term "in most cases". I gather that even you yourself might suspect that price fixing per se is not always an offence or not always an evil.

**Mr. Montgomery:** We do not quarrel with the farm marketing boards fixing prices. But we may argue the method they use to fix them.

[Translation]

vous pas miner le fondement même de notre régime juridique en demandant qu'on ait recours à une autre règle que celle de la règle de la raison lorsque l'on juge une affaire criminelle?

**M. Nakitsas:** Si nous regardons la loi américaine, l'adoption du principe intrinsèque dans certains domaines de procédure juridique n'a pas nécessité l'abandon complet de l'approche de la règle de la raison. Aux États-Unis, on trouve les deux. Nous prétendons que si l'approche intrinsèque est utilisée et s'avère plus efficace, alors pourquoi ne pas l'utiliser? Il ne faut être trop à cheval sur les principes. Il est évident que nous tentons d'amener des modifications aux aspects judiciaires de la loi qui nous permettront d'améliorer nos chances de faire face à nos problèmes.

**Le président:** Donc vos remarques sur la règle de la raison ne sont pas isolées mais visent plutôt à montrer le revers de la médaille de «l'approche intrinsèque». J'en conclus donc que lorsque vous préconisez l'approche intrinsèque vous voulez dire que vous voulez qu'on mette les points sur les i dans le cas de tous les délits d'une façon très précise dans la loi. Ainsi, lorsqu'une affaire sera jugée par le tribunal, celui-ci pourra tout simplement décider si vous remplissez les conditions, s'il y a eu un délit tel que défini dans la loi; l'accusé sera alors trouvé coupable. C'est en réalité ce que vous voulez dire. N'est-ce pas?

**M. Nakitsas:** Je ne sais pas ce que veut dire mettre les points sur les i, mais je crois que dans notre mémoire nous expliquons très clairement la chose, il existe une différence fondamentale ou judiciaire entre l'approche intrinsèque et l'approche de la règle de la raison. L'exemple donné illustre que l'approche de la règle de la raison ne suffit pas pour démontrer qu'il y a eu conspiration visant à fixer les prix. Nous avons pris la fixation des prix comme exemple. Il vous faut démontrer que ce procédé va à l'encontre d'un objectif philosophique, tel la concurrence, qu'il élimine la concurrence. Nous supposons et ce avec raison, je crois, que dans la plupart des cas, le fait de fixer les prix porte préjudice aux objectifs sociaux et au bien public et que par conséquent la pratique de fixer des prix devrait être déclarée illégale. C'est là la différence fondamentale, entre un fait démontré et une conséquence.

**Le président:** Pour résumer donc, vous voulez comme je l'ai dit précédemment, que la loi soit précise et stipule toutes les conditions; fixer les prix serait donc un délit. Quelles que soient les raisons pour lesquelles vous fixez les prix, quelle que soit la manière dont vous le faites, ce serait un délit pour lequel il faudrait intentier des poursuites. Je trouve intéressant cependant que vous précisez en disant «dans la plupart des cas». J'en conclus que vous avez l'impression que de fixer les prix comme tel ne constitue pas toujours un délit et n'est pas toujours un mal.

**M. Montgomery:** Nous n'avons rien à redire de la pratique de fixer les prix dans le cas des offices de commercialisation agricoles. Mais nous mettons peut-être en doute la méthode utilisée par ces organismes pour fixer les prix.

[Texte]

**The Chairman:** Yes. So you are really saying that price fixing then is not always an offence, but an offence under certain circumstances. Is that correct?

**Mr. Nakitsas:** Well, in the majority of cases we are talking about price fixing within a private situation, not where price fixing takes the form of public regulation. Obviously, we would be criticizing all of ourselves if we said that regulation is a poor form of price fixing, because the obvious purpose of regulation is to fix prices for the sole purpose of benefiting society in general.

**The Chairman:** I am just trying to really identify in my own mind exactly what you are presenting in your brief. I gather that what you are really saying is that you prefer the law to be very specific in terms of its offences rather than take the approach of having things reviewable, which is largely done within this act.

**Mr. Montgomery:** I think what we are talking here is more a matter of degree. What we are saying here is that the more we deal with it—I forget the term we use but whatever it is—the more we set out the offences, the less room for judgment or reason to apply. I can recall some years ago when they found Alcan guilty of being a combine but not a combine against the public interest. Now, we are saying that there is nothing wrong with finding them guilty and then finding that it was not price fixing against the public interest. But you have to have more rigid guidelines to give a balance between, as we said earlier, the individual consumer action and the fighting of the large corporate structure. And the courts have not been very sympathetic to the efforts of the staff in processing these actions under the old Combines Act. We feel that we have to give them more specific instructions because there sympathy seems to be more with the corporate sector than they are with the public sector.

**The Chairman:** Well, of course, I guess the competition board is designed to achieve that objective and whether it does or not is the question that is highly debatable at the present moment.

Thank you very much. I want to thank the witnesses, Mr. Lang, Mr. Montgomery and Mr. Nakitsas for appearing before us on behalf of the Canadian Labour Congress. I want to assure you that the Committee will give careful consideration to the representations you have made. Thank you very much.

I now want to call the representatives of the Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing and the Nova Scotia Marketing Board. Would you come forward to the table, please.

• 1115

It has been drawn to my attention that we have with us four distinguished guests, whom I am sure all members of the Committee would like to have introduced at this time. We have four members of Parliament from the British House of Commons: Mr. Kenneth Baker, M.P.—if you would like to stand, Mr. Baker—Mr. George Cunningham, M.P., Mr. Norman Lamont, M.P., and Mrs. Jo Richardson, M.P.—I am

[Traduction]

**Le président:** Oui. Donc, en réalité, vous prétendez que de fixer les prix ne constitue pas toujours un délit, mais uniquement dans certaines circonstances. Est-ce exact?

**M. Nakitsas:** Dans la majorité des cas, nous parlons de fixer les prix dans le secteur privé, mais pas par le truchement d'une réglementation gouvernementale. Il est évident que nous nous critiquerions nous-mêmes si nous prétendions que la réglementation est une mauvaise façon de fixer les prix puisqu'il est évident que la réglementation vise à fixer les prix dans le seul but d'avantager la société en général.

**Le président:** J'essaie simplement de bien comprendre les idées que vous mettez de l'avant dans votre mémoire. J'en conclus qu'en fin de compte vous préférez que la loi soit très précise au sujet des délits plutôt, comme c'est le cas dans le présent projet de loi de prévoir une réévaluation de la situation.

**M. Montgomery:** C'est une question de degré. Ce que nous tentons de faire valoir ici c'est que le plus on le précise... j'oublie le terme que nous avons utilisé dans le mémoire... plus on définit les délits, moins on laisse de place au jugement ou à la raison. Je me souviens il y a quelques années, on avait trouvé Alcan coupable sous une accusation d'être une coalition, mais non pas une coalition allant à l'encontre de l'intérêt public. Mais il faut des normes plus rigides si vous voulez maintenir un équilibre, comme nous l'avons dit précédemment, entre les poursuites d'un consommateur individuel et celles d'une grosse corporation. Il est également à noter que les tribunaux n'ont pas très bien accueilli les efforts du personnel qui essayait d'intenter des poursuites en vertu de l'ancienne loi sur les coalitions. Nous croyons devoir donner aux tribunaux des instructions plus précises puisque par le passé leur sympathie semblait plutôt aller aux corporations qu'au public.

**Le président:** Je suppose que c'est le rôle assigné à la Commission de la concurrence; évidemment reste à savoir si celle-ci pourra ou non remplir son rôle.

Merci beaucoup. Je veux remercier nos témoins, M. Lang, M. Montgomery et M. Nakitsas d'être venus représenter le Congrès du travail du Canada. Je veux les assurer que le Comité étudiera avec soin les arguments qu'ils nous ont présentés. Merci beaucoup.

Maintenant, j'aimerais demander aux représentants du ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation de la province de la Nouvelle-Écosse et à ceux de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse de s'avancer et de bien vouloir prendre place à la table.

On vient de me dire que nous avons avec nous quatre invités de marque qui aimeraient qu'on leur présente les membres du Comité. Nous avons avec nous quatre députés du Parlement de la Colombie-Britannique: M. Kenneth Baker, député... voulez-vous vous lever, s'il vous plaît, monsieur Baker... , M. George Cunningham, député; M. Norman Lamont, député; et M<sup>me</sup> Jo Richardson, député, ... excusez-moi, c'est mademoi-



[Text]

sorry, it is Miss. I apologize for that oversight. I welcome you here this morning to view our deliberations. On behalf of the Committee, I extend our welcome.

We will resume consideration of the subject matter of Bill C-42. I have, to my right, Mr. Hector Hill, Mr. Martin Herschorn, and Mr. Arnold Rovers. Mr. Hill is a member of the Nova Scotia Marketing Board; Mr. Herschorn is Solicitor for the Department of Agriculture from Nova Scotia; Mr. Arnold Rovers is Director of Marketing and Economics, I gather from both the Marketing Board and the Department of Agriculture—if that is correct.

**Mr. H. Hill (Member, Nova Scotia Marketing Board):** He served as Secretary to the Marketing Board.

**The Chairman:** Thank you very much. Welcome, gentlemen. Mr. Hill, I would like to provide this opportunity to you to outline briefly the main concerns you have in respect to the subject matter before us. You can take it for granted that your brief has been read. I will seek permission of the Committee to attach this submission to our *Minutes of Proceedings*.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** It is not necessary to read the brief to put it in the record, it will be attached to the *Minutes of Proceedings*. Mr. Hill.

**Mr. Hill:** Mr. Chairman, thank you very much for accommodating us. In Nova Scotia, we are concerned with Bill C-42 and how it may affect our program with respect to agriculture in the Province of Nova Scotia. If you have read the brief, you will see what we say, as a matter of fact, we do not know very much about Bill C-42.

**The Chairman:** Join the club.

**Mr. Hill:** We are concerned in that it looks to us like the imposition of another board, or a czar or something, in this Advocate's—about whom you are talking—being imposed on an industry that is pretty well regulated and supervised right now. In Nova Scotia we have seven commodity boards in operation, and as a representative of the Marketing Board, which is a supervisory board of those commodity boards, we have no trouble with anybody.

**The Chairman:** You do not want any trouble with us either.

**Mr. Hill:** That is right. We have had boards there going back 30 years. More recently, we have added three commodity boards in the last two years; we have entered into an agreement with the other provinces and the federal government on marketing legislation on a federal basis. So we are worried about what this may mean to us. Perhaps we are here to learn something, as well as to tell you something about it.

For instance, we have found that in the Province of Nova Scotia in the last 10 years, and certainly in the last 5 years, there has been a tremendous improvement in our agricultural industry. There has also been a tremendous investment, a lot

[Translation]

selle. Veuillez m'excuser. Je vous souhaite donc la bienvenue, ce matin, à nos délibérations. Au nom des membres du Comité, je tiens à vous souhaiter la bienvenue.

Reprenons maintenant l'étude du Bill C-42. J'ai ici à ma droite, M. Hector Hill, M. Martin Herschorn et M. Arnold Rovers. M. Hill est membre de l'Office de la commercialisation de la Nouvelle-Écosse; M. Herschorn est avocat au ministère de l'Agriculture de la Nouvelle-Écosse; et M. Arnold Rovers est le directeur de la commercialisation et des questions économiques, et de l'Office de la commercialisation et du ministère de l'Agriculture... est-ce exact?

**M. H. Hill (membre de l'Office de la commercialisation de la Nouvelle-Écosse):** Il agit en qualité de secrétaire de l'Office de la commercialisation.

**Le président:** Merci beaucoup. Je vous souhaite la bienvenue, messieurs. Monsieur Hill, je vous cède la parole pour que vous ayez l'occasion de nous résumer brièvement vos préoccupations principales sur ce projet de loi. Vous pouvez supposer que nous avons lu votre mémoire. Je vais demander la permission des membres du Comité pour annexer celui-ci au procès-verbal.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il n'est pas nécessaire de lire votre mémoire pour le faire consigner, nous l'annexerons au procès-verbal. Monsieur Hill.

**M. Hill:** Monsieur le président, merci beaucoup d'avoir accepté de nous recevoir. En Nouvelle-Écosse, nous sommes très préoccupés par le Bill C-42 et par ses effets sur le programme agricole de la province. Si vous avez lu le mémoire, vous allez voir qu'à vrai dire, nous n'en savons pas très long au sujet du Bill C-42.

**Le président:** Vous n'êtes pas les seuls.

**M. Hill:** Nous sommes inquiets parce que nous avons l'impression qu'on veut nous imposer en la personne de cet administrateur, une autre commission ou un tsar ou quelque chose du genre... alors que l'industrie est déjà assez bien réglementée et surveillée. En Nouvelle-Écosse, nous avons sept offices de commercialisation des produits de base et je puis vous dire qu'en tant que représentant de l'Office de la commercialisation qui surveille ces divers offices de produits de base, que nous n'avons eu aucune difficulté avec quiconque.

**Le président:** Et vous n'en voulez pas avec nous non plus.

**M. Hill:** En effet. Cela fait trente ans que nous avons des offices de commercialisation. Plus récemment, nous avons ajouté trois offices de produits de base au cours des deux dernières années et nous avons conclu une entente avec les autres provinces et le gouvernement fédéral sur les lois visant la commercialisation. Nous sommes donc inquiets de savoir ce que ce bill signifiera pour nous. Peut-être sommes-nous ici pour apprendre quelque chose tout en vous enseignant quelque chose.

Par exemple, nous avons constaté en Nouvelle-Écosse au cours des 10 dernières années et très certainement au cours des 5 dernières années, que notre industrie agricole s'était énormément améliorée. Il s'est fait dans ce domaine des investisse-



[Texte]

of money. Because we have some security in the market-place with these systems we are developing, we think the farmers are better off. They can borrow money, they can operate within the society as equals. So for all these reasons, we wonder why this bill at all.

• 1120

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Hill.

Gentlemen of the Committee, we have heard Mr. Hill and a number of representations so far in respect of the central question of the effect of this bill; its impact on marketing boards federally, provincially and so on. I do not want to change the rules here, but it might be useful to have some opening comments in respect of at least the legal impact, in the view of the department or perhaps our legal counsel, to form a basis for the questioning. Do you think it would be useful to get at least those legal facts, or presumed legal facts, and to use that as a basis for going on to the questioning? Would that be acceptable? Mr. Huntington, I have your name first on the list. I think you are primarily the one I am concerned with.

**Mr. Huntington:** My only anxiety is that the government has another bill, C-38, and maybe I am overstating it, which is about to close down the forest and mining industry of British Columbia. The meeting started at 11.00 o'clock and I was hoping to get up to that for a few minutes.

**The Chairman:** If you want to proceed now, we will take your questioning. Then if it is agreeable, we will get into the legal side of the thing and proceed from there. Would that be agreeable to members of the Committee?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman.

I just have a few quick questions as a result of your brief. At page 2 you mention marketing boards; a variety of backgrounds and various commodity boards. Who are the members and what is the make-up of members and their backgrounds of the marketing board that regulates the various commodity boards?

**Mr. Hill:** There are five members of the marketing board. The chairman, who was not able to come today, is a businessman from Nova Scotia. He was for 20 years manager of the Canada Packers operation in Nova Scotia and later opened his own business as an importer-exporter. That is our chairman. Then we have a farmer, two businessmen and a chartered accountant.

**Mr. Huntington:** What is the nature of the control that the marketing board has over the commodity boards?

**Mr. Hill:** Mr. Herschorn, who is legal counsel for the board, will reply to that.

[Traduction]

ments très importants. Grâce au régime que nous mettons en place, il existe une certaine sécurité dans les marchés, ce qui, à notre avis, améliore le sort des agriculteurs. Ceux-ci peuvent emprunter de l'argent; ils peuvent œuvrer au sein de la société en égal. C'est pourquoi nous nous demandons pourquoi on se propose d'adopter ce projet de loi.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Hill.

Messieurs les membres du Comité, nous avons entendu M. Hill et nombre d'autres témoins se poser des questions sur le principe fondamental et sur les effets du présent projet de loi; ses répercussions sur les offices de commercialisation aux niveaux fédéral, provincial, etc. Je ne voudrais pas changer les règlements, mais il nous serait peut-être utile avant de passer aux questions de demander aux représentants du ministère ou à notre conseiller juridique de nous mettre au courant des répercussions juridiques. Croyez-vous que cela pourrait être utile, d'obtenir des données juridiques ou tout du moins les données présumées telles afin d'avoir une meilleure base pour poser nos questions? Serait-ce acceptable? Monsieur Huntington, vous êtes le premier sur ma liste. Je crois que c'est surtout votre cas qui me préoccupe.

**M. Huntington:** Mon unique préoccupation est que le gouvernement présente un autre bill, C-38, et j'exagère peut-être mais celui-ci pourrait entraîner la fermeture de l'industrie forestière et de l'industrie minière de la Colombie-Britannique. La réunion commençait à 11 heures et j'espérais pouvoir y aller quelques minutes.

**Le président:** Si vous voulez poser vos questions tout de suite, nous les entendrons. Ensuite, si nous sommes tous d'accord, nous demanderons à connaître les aspects juridiques de l'affaire avant d'aller plus loin. Les membres du Comité seraient-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président.

J'ai quelques questions rapides à vous poser au sujet de votre mémoire. A la page 2, vous mentionnez les offices de commercialisation; vous dites que ceux-ci se composent de particuliers aux antécédents très divers et vous parlez de divers offices de commercialisation des produits de base. Qui sont les membres qui composent l'office de commercialisation qui surveille les divers offices de commercialisation des produits de base et quels sont leurs antécédents?

**M. Hill:** Cinq membres constituent l'office de commercialisation. Le président, qui ne pouvait être ici aujourd'hui, est un homme d'affaires de la Nouvelle-Écosse. Il a été administrateur pendant 20 ans pour *Canadian Packers* en Nouvelle-Écosse et a ensuite mis sur pied son propre commerce d'importations et d'exportations. C'est notre président. Nous avons également un agriculteur, deux hommes d'affaires et un comptable agréé.

**M. Huntington:** Quel contrôle l'office de commercialisation exerce-t-il sur les offices des produits de base?

**M. Hill:** M. Herschorn, le conseiller juridique de l'office pourrait peut-être vous répondre.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Herschorn.

**Mr. Martin Herschorn (Solicitor for the Department of Agriculture, Province of Nova Scotia):** Thank you, Mr. Chairman. Under the Natural Products Marketing Act, which is the enabling legislation in our province, the Nova Scotia Marketing Board has general supervisory powers over the various commodity boards. As Mr. Hill has mentioned, there are seven such boards. In some cases the commodity boards' regulations are subject to prior approval of the Nova Scotia Marketing Board, the supervisory agency; in other cases they are not. That is the basic situation.

**Mr. Huntington:** It is a supervisory situation, not an expressed authorization that is laid down on the commodity boards.

**Mr. Herschorn:** The commodity boards actually regulate the industry. There are two levels. First are the commodity boards—for example, the Nova Scotia chicken marketing board, the Nova Scotia turkey marketing board. Above that is the Nova Scotia Marketing Board, of which Mr. Hill is a member.

**Mr. Huntington:** And it is supervisory.

**Mr. Herschorn:** Supervisory.

**Mr. Huntington:** At the bottom of page 3:

The imposition of the second supervisory system contemplated by Bill C-42 conflicts with the aims and objectives of existing Marketing Legislation, both Federal and Provincial.

I wonder if you would tell me how the primary objectives conflict.

**Mr. Herschorn:** Mr. Chairman, I think perhaps it is expanded if you look at the second full paragraph on page 4 of the brief. Our fear is that under the existing definition of monopoly as contained in proposed section 31.72(1), clause 26 of your bill, if the competition policy advocate were to bring before the competition board a situation where the market is controlled in terms of quotas by a commodity board, it seems to me, as the legislation is drafted now, that the competition board would be hardpressed to make any other finding but that the commodity board, say the Nova Scotia chicken marketing board, was engaged in monopolistic activity. I do not see under the legislation how any other conclusion could be reached, almost by definition.

• 1125

**Mr. Huntington:** Do you not see exemption under 4.5(2)(c)?

**Mr. Herschorn:** The regulated conduct exemption.

**Mr. Huntington:** Yes.

**Mr. Herschorn:** Regulated conduct means conduct in respect of which the following conditions are met:

[Translation]

**Le président:** Monsieur Herschorn.

**M. Martin Herschorn (avocat, ministère de l'Agriculture de la Nouvelle-Écosse):** Merci, monsieur le président. En vertu de la Loi sur la commercialisation des produits naturels, la loi habilitante, l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse détient des pouvoirs de surveillance d'ordre général sur les divers offices de commercialisation des produits de base. Comme l'a mentionné M. Hill, ceux-ci sont au nombre de sept. Dans certains cas, la réglementation adoptée par les offices de produits de base est assujettie à l'assentiment préalable de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse, l'organisme de surveillance; il arrive cependant que ce ne soit pas le cas. Telle est la situation.

**M. Huntington:** Il s'agit donc d'exercer une surveillance et non pas de donner des autorisations.

**M. Herschorn:** Les offices de commercialisation des produits de base régissent l'industrie. Mais il existe deux niveaux distincts. D'abord, on trouve les offices de commercialisation des produits de base... Par exemple l'Office de commercialisation du poulet de la Nouvelle-Écosse, et l'Office de commercialisation du dindon de la Nouvelle-Écosse. Au-dessus de ceux-ci on trouve l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse dont M. Hill est un membre.

**M. Huntington:** Organisme de surveillance.

**M. Herschorn:** De surveillance.

**M. Huntington:** Au bas de la page 3, vous dites:

L'imposition du deuxième système de surveillance envisagé par le Bill C-42 est incompatible avec les objectifs des lois sur la commercialisation fédérale et provinciale existantes.

Je me demande si vous pourriez me dire comment ces objectifs fondamentaux se trouvent en conflit?

**M. Herschorn:** Monsieur le président, je crois que vous comprendrez mieux si vous regardez le premier paragraphe de la page 4 du mémoire. Nous craignons qu'en vertu de la définition actuelle d'un monopole, tel qu'énoncé au paragraphe 31.72(1), ancien article 26 de votre projet de loi, si l'administrateur portait à l'attention de la Commission de la concurrence le fait que le marché est contrôlé par les offices de commercialisation des produits de base qui émettent des quotas, il me semble que dans sa formulation actuelle, la loi forcerait la Commission de la concurrence à décréter que l'office des produits de base, disons l'Office de commercialisation du poulet de la Nouvelle-Écosse, jouit d'un monopole. En vertu du projet de loi, je ne vois pas qu'on puisse tirer d'autres conclusions, à cause de la définition.

**M. Huntington:** N'avez-vous pas vu les exemptions prévues à l'article 4.5(2)(c)?

**M. Herschorn:** Les exemptions aux activités réglementées.

**M. Huntington:** Oui.

**M. Herschorn:** Une activité réglementée désigne toute activité répondant aux conditions suivantes:



## [Texte]

(c) the application of this Act to the conduct, in the specific circumstances of the case, would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives . . .

Is that the clause?

**Mr. Huntington:** Yes.

**Mr. Herschorn:** The difficulty, as I see it, with that is that (a), (b), and (c) are all conjunctive. We are not precluded just by (c). We have to look at (a).

**Mr. Huntington:** Yes.

**Mr. Herschorn:** The commodity boards in Nova Scotia fall within (a), in that the appointees to the commodity boards are the persons regulated. They are not appointed by Governor in Council. Members of the supervisory agency are appointed by Governor in Council, but not members of the various commodity boards. They come from the producers themselves.

**Mr. Huntington:** Okay. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Perhaps it might be useful if we take a moment and digress from our usual procedure and discuss the legal implications of the various sections in relationship to these boards. I may start perhaps by asking our legal counsel, Mr. Affleck, if there are any underlying questions that need to be answered before he could give us a definitive statement from his viewpoint as to the implications of this proposed act on the marketing boards and agencies in Nova Scotia or in similar circumstances.

**Mr. Affleck:** Thank you, Mr. Chairman. I think the question centres on proposed Section 4.5. My concern would not be with paragraph (a) under "regulated conduct" because I would take the view that the conduct of the commodity board has been authorized by a public agency, namely the Nova Scotia Marketing Board, which is not composed of producer-elected members but, as has been outlined already, is composed of appointees of the Lieutenant-Governor in Council of Nova Scotia.

We then go to paragraph (b), and I agree that these paragraphs are conjunctive. The question then becomes whether or not the Nova Scotia Marketing Board is regulating the conduct of the commodity board and is addressing its attention to the commodity board's regulation of the conduct.

In earlier sessions, Mr. Chairman, there was some concern as to what the word "regulate" means. I thought about that concern, and since the word is not defined in the bill or in the act, I think we would have to look at its normal dictionary definition, which seems to me to lead us to the words "control" or "direct by rule". The question becomes, does the Nova Scotia Marketing Board control or direct the conduct of the commodity board? If it does, then I would suggest that paragraph (b) in the test there set out is satisfied.

## [Traduction]

c) l'application de la présente loi, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, . . .

Est-ce bien l'article?

**M. Huntington:** Oui.

**M. Herschorn:** Le problème à mon avis c'est que les alinéas a), b), et c) doivent être lus conjointement. Nous ne sommes pas exclus simplement en vertu de l'alinéa c). Il nous faut également tenir compte de l'alinéa a).

**M. Huntington:** Oui.

**M. Herschorn:** Les offices de commercialisation des produits de base de la Nouvelle-Écosse sont visés à l'alinéa a) parce que les personnes nommées membres de ces offices sont les personnes visées par la définition. Ces personnes ne sont pas nommées par le gouverneur en conseil. Les membres de l'organisme de surveillance sont nommés par le gouverneur en conseil, mais pas ceux des offices des produits de base. Ceux-ci sont recrutés parmi les producteurs.

**M. Huntington:** Très bien. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Peut-être serait-il utile de nous éloigner de notre procédure habituelle afin de discuter des implications juridiques de ces divers articles sur les offices de commercialisation. Je vais commencer par demander à notre conseiller juridique, M. Affleck, s'il faut d'abord trouver réponse à certaines questions sous-jacentes avant qu'il puisse nous déclarer quelles sont, de son point de vue, les implications du présent projet de loi sur les offices et organismes de commercialisation de la Nouvelle-Écosse ou d'ailleurs.

**M. Affleck:** Merci, monsieur le président. Je crois que la question porte sur l'article proposé 4.5. Je ne suis pas intéressé par l'alinéa a) «activités réglementées», car je suis d'avis que les activités de l'office de commercialisation ont été autorisées par une autorité administrative, notamment l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse dont les membres ne sont pas des producteurs élus puisque celui-ci se compose de personnes nommées par le lieutenant-gouverneur, en conseil, de la Nouvelle-Écosse.

Passons donc à l'alinéa b), je suis d'accord avec vous que ces alinéas doivent être lus conjointement. Il reste alors à décider si l'Office de la commercialisation de la Nouvelle-Écosse réglemente ou non les activités de l'office des produits de base et s'intéresse à la réglementation que fait l'office de ces produits de base de ses activités.

Au cours de séances précédentes, monsieur le président, on s'était posé la question de savoir ce que signifiait le mot «réglementer». J'y ai réfléchi, mais puisque le mot n'est pas défini dans le projet de loi, ni dans la loi, je crois que nous pouvons accepter la définition normalement donnée dans un dictionnaire, qui propose comme synonyme «contrôler» ou «diriger par des règlements». On peut donc se demander si l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse contrôle ou dirige les activités des offices de commercialisation des produits de base. Si la réponse est affirmative, alors je crois que l'office répond aux normes définies à l'alinéa b).



[Text]

Finally, the last test we apply is whether the application of the proposed Competition Act would seriously interfere with the attainment of the primary objectives of the Nova Scotia Act that we are considering. I do not know—I have not got it before me, Mr. Chairman, since you have my copy—what are set out in that act as being the primary regulatory objectives, but I think it is fair to say that most of these acts are designed to maintain, among other things, income for farmers or for producers. If that is the case, I would suggest that the application of the proposed Competition Act would afford that objective and therefore test (c) would be met.

On those assumptions I would suggest that the commodity boards under the Nova Scotia marketing system would be exempt from the sections that are set out in subsection (1) of proposed section 4.5(1).

• 1130

**The Chairman:** It seems to me, Mr. Herschorn, that the statement made is conditioned upon the fact that the Nova Scotia Marketing Board does directly control or pass upon the actions of the Commodity Board and perhaps you would address yourself to that specific point in response. Mr. Herschorn.

**Mr. Herschorn:** Mr. Chairman, I mentioned in opening that not in all cases does the supervisory agency authorize or control or in fact regulate the various regulations of the commodity boards. This is in fact not the case in Nova Scotia. I cannot forecast what is going to happen in the future. Perhaps in the light of all the events in marketing such control would be assumed by the Nova Scotia Marketing Board but at the moment it is only in some commodity boards that the Nova Scotia Marketing Board, the supervisory agency, passes and approves of the regulations, and the word is "approved". Initiation of the regulations comes from the Commodity Board.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Epp. May I intervene just to ask one question? Does the Nova Scotia Marketing Board have the power to pass on, on each decision made by the Commodity Board? Can it reverse decisions of the Commodity Board? Is the question whether it has power or whether it exercises the power that it does have? I think that is an important distinction to make in making a judgment on this question.

**Mr. Herschorn:** The ultimate power always remains with the Nova Scotia Marketing Board. If worst came to worst, if there were a real conflict in which the Nova Scotia Marketing Board felt it had to intervene it would be to alter the plan. But in some cases now the commodity boards do not have to have the approval of the supervisory agency. The controls that the supervisory agency would exert would be indirect in terms of moral suasion on the membership and I think it is fair to say that the Nova Scotia Marketing Board has a good rapport

[Translation]

Enfin, il reste à se demander si l'application des dispositions de la Loi sur la concurrence qui est proposée constituerait un obstacle sérieux à la réalisation des objectifs fondamentaux qui sont prévus dans la Loi de la Nouvelle-Écosse. Je ne sais pas—je ne l'ai pas avec moi, monsieur le président, puisque vous avez mon exemplaire—quels sont les objectifs fondamentaux définis dans la loi au niveau de la réglementation. Mais je crois qu'il est juste de dire que dans la plupart de ces lois on vise à maintenir, entre autres, les revenus des agriculteurs ou des producteurs. Si c'est le cas, alors l'application de la Loi sur la concurrence proposée rencontrerait cet objectif et par conséquent l'office répondrait aux normes prévues à l'alinéa c).

Donc en me fondant sur toutes ces hypothèses, je dirais que les offices de commercialisation des produits de base qui sont établis en vertu du régime de commercialisation des produits de base qui sont établis en vertu du régime de commercialisation de la Nouvelle-Écosse ne seraient pas visés par les définitions prévues au paragraphe 1 de l'article proposé 4.5(1).

**Le président:** Il me semble, monsieur Herschorn, que les décisions reposent sur le fait que l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse contrôle directement les offices de commercialisation des produits de base et sanctionne leurs mesures; peut-être pourriez-vous vous en tenir à ce point précis dans votre réponse. Monsieur Herschorn.

**M. Herschorn:** Monsieur le président, comme je l'ai dit au début, ce n'est pas dans tous les cas que l'organisme de surveillance autorise ou contrôle ou en fait règle les divers règlements des offices des produits de base. En fait, ce n'est pas du tout le cas en Nouvelle-Écosse. Je ne puis prédire ce qu'il adviendra à l'avenir. Il se pourrait qu'à la suite de tous ces événements l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse assume ce contrôle, mais pour l'instant, ce n'est que dans le cas de certains offices de commercialisations des produits de base, que l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse, l'organisme de surveillance, adopte et autorise des règlements, et je dis bien «autorise». Ce sont les offices des produits de base qui prennent l'initiative de formuler des règlements.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Epp. Puis-je intervenir pour poser une question? L'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse a-t-il le pouvoir d'adopter chaque décision d'un office de commercialisation des produits de base? Peut-il renverser ces décisions? S'agit-il de savoir si ce pouvoir existe ou si l'on exerce ce pouvoir qui existe? Il faut, je crois, tenir compte de cette distinction importante avant de se prononcer sur la question.

**M. Herschorn:** En dernière analyse, c'est l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse qui a le dernier mot. Au pire, s'il y avait un conflit réel dans lequel l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse se sentait obligé d'intervenir, celui-ci pourrait modifier le plan. Cependant, à l'heure actuelle, dans certains cas, les offices de commercialisation des produits de base n'ont pas besoin d'obtenir l'assentiment de l'organisme de surveillance. L'organisme de surveillance exerce ses contrôles indirectement par la persuasion des mem-

[Texte]

with all commodity boards in the province. Again, within the province I think the Nova Scotia Marketing Board's views would in most cases prevail.

**The Chairman:** Mr. Affleck, do you need to pursue this any further?

**Mr. Affleck:** By way of clarification to the Committee, as I read the Natural Products Marketing Act, Section 5(1):

subject to the approval of the Governor in Council, the Board . . .

which is the Nova Scotia Marketing Board, the superboard if we like,

. . . may from time to time make regulations: a) regulating and controlling the marketing of natural products including the agencies through which such products may be marketed within Nova Scotia;

**The Chairman:** So what you are saying is in some cases the Governor in Council has given the Board power to do that; in other cases the Governor in Council has not.

**Mr. Herschorn:** By way of clarification I do not know of any regulations made by the supervisory agency. What is done is that by application of Section 7(d) in a sense the Nova Scotia Marketing Board is circumvented in that the powers spelled out in Section 5.1 to which you refer are delegated directly to the Commodity Board.

**Mr. Affleck:** So the problem really then is that while the Nova Scotia Marketing Board could do these things they are not doing them because the Governor in Council has not given them power to do it and the Nova Scotia Marketing Board has delegated all its powers or a number of its powers to the local Commodity Board.

**Mr. Herschorn:** Not strictly speaking, delegated. Under Section 7 the Governor in Council has approved of a plan which empowers the Commodity Board to exercise the powers mentioned in Section 5. It is not as . . .

**The Chairman:** Do we have copies of the plan, Mr. Affleck?

**Mr. Affleck:** The only plan I have a copy of, I believe, is the hog Marketing Board.

**The Chairman:** I think we may as well open this up unless Mr. Bertrand has any comments, or Mr. De Melto. All right. We will now proceed. Mr. McCain, this seems to be the essence of the question before us.

**Mr. McCain:** That is right. I think it has been pretty clearly stated by the members of the Department at one point in time or another that they do not consider that all marketing boards are above and beyond their control and there is an element of confusion as to what is public regulation. It might have to be determined by the courts at some point in time if in their wisdom the administrators of this act chose to investigate a

[Traduction]

bres et je crois qu'il est juste de dire que l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse a d'excellents rapports avec tous les offices de commercialisation des produits de base de la province. Dans la province, je crois que ce sont les opinions de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse qui, dans la plupart des cas, l'emporteraient.

**Le président:** Monsieur Affleck, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Affleck:** Afin de donner plus de précisions aux membres du Comité, je note en lisant la Loi sur la commercialisation des produits naturels, article 5(1):

sous réserve du gouverneur en conseil, l'Office . . .

Il s'agit de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse, l'Office suprême, si vous voulez,

. . . peut de temps à autre formuler des règlements: a) pour réglementer et contrôler la commercialisation de produits naturels et les organismes par l'entremise duquel ces produits sont mis en marché en Nouvelle-Écosse;

**Le président:** Donc, dans certains cas, le gouverneur en conseil a donné à l'Office le pouvoir de procéder de la sorte; dans d'autres cas, le gouverneur en conseil ne l'a pas fait.

**M. Herschorn:** Pour être plus précis, je ne connais pas de règlements énoncés par l'organisme de surveillance. Ce qui se produit c'est qu'en vertu de l'article 7 (d), l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse voit les pouvoirs définis à l'article 5.1 limités puisque ceux-ci se trouvent délégués directement aux offices des produits de base.

**M. Affleck:** Donc, en réalité, le problème provient du fait que, bien que l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse puisse prendre ces mesures, il ne le fait pas puisque le gouverneur en conseil ne lui en n'a pas donné le pouvoir et qu'en outre l'Office a délégué ses pouvoirs ou certains d'entre eux aux offices locaux.

**M. Herschorn:** Pas exactement délégués. En vertu de l'article 7, le gouverneur en conseil a sanctionné un régime qui permet aux offices de commercialisation des produits de base d'exercer les pouvoirs mentionnés à l'article 5. Ce n'est pas comme si . . .

**Le président:** Avez-vous des exemplaires de ce régime, monsieur Affleck?

**M. Affleck:** J'ai seulement, je crois, celui de l'Office de commercialisation du porc.

**Le président:** Autant ouvrir la discussion, à moins que M. Bertrand ait des remarques ou encore M. De Malto. Très bien. Continuons. Monsieur McCain, c'est semble-t-il, le fond de la question à l'étude.

**M. McCain:** Très bien. Je crois que les représentants du ministère ont déclaré clairement à un moment ou à un autre que tous les offices de commercialisation n'échappaient pas à leur contrôle; il y a confusion quant à ce qui constitue la réglementation gouvernementale. Les tribunaux devront peut-être se prononcer à ce sujet à un certain moment, si dans leur sagesse, les administrateurs de la présente loi, décidaient de



[Text]

marketing board. Is that not a fair assumption from what has been said today? And I think Mr. Affleck said at one point that it might mean that marketing boards, if brought under the surveillance of the Act, might have to prove individually that they were properly regulated and, therefore, beyond the purview of this Act. Is that not a correct statement, Mr. Affleck?

• 1135

**Mr. Affleck:** That is correct, Mr. McCain. I do not think you can make a broad statement saying that all boards are under the purview or all boards are not. It depends on the particular circumstances of the particular board.

**The Chairman:** Mr. McCain, I do not know if this would be in any way useful, but a point has come out before the Committee on numerous occasions that the thrust of the Act is to have all such activity under this Act if boards are not regulated by a regulatory body that is appointed, as opposed to being elected locally.

**Mr. McCain:** But that is not . . .

**The Chairman:** So far as they are regulated, they are exempt; so far as they are not properly regulated, they are not exempt. I think that is really the thrust of the proposal that we are studying at present. Mr. McCain, proceed.

**Mr. McCain:** But there is still an element of discretion left within the administrators to the Act as to whether or not they deem the particular operation of a board properly regulated.

**The Chairman:** Inevitably they have to make a value judgment, I guess, in each case.

**Mr. McCain:** Having made that judgment, that it is not properly regulated, they can pursue their action against a board, national or provincial, and it then becomes incumbent upon that board to prove that it is not applicable to it, that it is, in fact, properly regulated. So, it is a bit of a confusion. The word "implicit" was used versus "explicit" by one witness here, and he said he knew how to deal with the "explicit" but the "implicit" was a little more cumbersome. So there is where we find ourselves, in a nutshell, as far as the board is concerned.

**The Chairman:** It seems the law is clear but its application is not. Yes, Mr. De Melto.

**Mr. De Melto:** The only exception I would take to that is that really it would not be a case of the department's looking at a marketing board and deciding whether or not it was being properly run, or that kind of thing. It is not a question of whether the regulation of the board is being properly done. The responsibilities of the regulatory board are clearly its own responsibilities, and how it does it is its own business. What we would be looking at is whether or not the structure and operation of the marketing board fit in with the criteria set out in the Act. That is, we are not focusing on the question or whether the regulation is good or bad in some broad sense; we are focusing only on the question of whether or not the criteria

[Translation]

faire enquête sur un office de commercialisation. N'est-ce pas là une supposition juste, compte tenu de ce qui s'est dit ici aujourd'hui? Et je crois que M. Affleck a dit, à un certain moment, que cela obligerait peut-être les offices de commercialisation, s'ils étaient soumis à la loi, à prouver individuellement que leurs activités ont été adéquatement réglementées et conséquemment, cela dépasserait les dispositions de cette loi. N'est-ce pas juste, monsieur Affleck?

**M. Affleck:** C'est exact, monsieur McCain. Toutefois, je ne crois pas qu'on puisse généraliser en disant que tous les offices sont soumis ou ne sont pas soumis à la loi. Cela dépend des circonstances particulières de même que de l'office en question.

**Le président:** Monsieur McCain, je ne sais pas si cela pourrait vous être utile, mais on a répété à plusieurs reprises devant ce Comité que le but de la loi était de couvrir toutes ces activités si les offices ne sont pas surveillés par un organisme de réglementation nommé, par opposition à un conseil élu localement.

**M. McCain:** Mais ce n'est pas . . .

**Le président:** Tant que les offices sont réglementés, ils sont exemptés; s'ils ne sont pas bien réglementés, ils ne sont pas exemptés. A mon avis, c'est là vraiment le sens de la proposition à l'étude actuellement. Poursuivez, monsieur McCain.

**M. McCain:** Mais on laisse encore une certaine discrétion aux administrateurs de la loi, en ce sens qu'ils peuvent juger si les transactions d'un office ont été adéquatement réglementées.

**Le président:** Je crois bien qu'il est inévitable qu'ils fassent un jugement de valeur dans chaque cas.

**M. McCain:** Après avoir décidé que l'office n'est adéquatement réglementé, les administrateurs peuvent poursuivre leur action, que ce soit à l'échelle nationale ou provinciale; puis il appartient à cet office de prouver que la décision n'est pas valable, qu'en fait, la réglementation a été adéquate. Alors, c'est un peu mêlant. Le mot «implicite» a été utilisé par opposition au mot «explicite» par un témoin qui disait savoir faire du mot «explicite» mais que le mot «implicite» était un peu plus encombrant. Alors, en résumé, voilà notre position quant aux offices.

**Le président:** Il semble que la loi soit claire mais que son application ne le soit pas. Oui, monsieur De Melto.

**M. De Melto:** Je n'ai qu'une petite objection; à mon sens, il ne s'agit pas pour le ministère de voir si un office de commercialisation a été bien administré. Il ne s'agit pas de voir si les règlements sont bien appliqués. La commission de réglementation s'est vue confier un mandat et des responsabilités qui lui sont propres et il lui appartient de décider comment mener ses affaires. Notre tâche serait de voir si les structures et le fonctionnement des Offices de commercialisation cadrent avec les critères établis dans la loi. C'est-à-dire que nous ne chercherions pas à savoir si la réglementation est bonne ou mauvaise dans l'ensemble; nous nous efforcerions plutôt de voir si



*[Texte]*

as set out in proposed section 4.5 actually do exist. That is, whether they are actually regulating, et cetera.

**Mr. McCain:** Well, then, Mr. Chairman, could I ask Mr. De Melto, in view of the definition of "regulation" as given by the witnesses from Nova Scotia: does he consider that they are exempt from the Act or subject to the Act?

**Mr. De Melto:** You see, I would agree with Mr. Affleck's premise that when you go through (a), (b) and (c) in proposed section 4.5(2) it appears that this particular marketing board is being regulated within the meaning of this Section.

**Mr. McCain:** Well then, since . . .

**Mr. De Melto:** The one area which is not, I think, completely clear is the question of whether or not the over-all marketing board is actually directing or regulating or controlling the particular behaviour. Then, of course, once that is clarified there is the further question before the Act can apply of whether or not the behaviour in any case would be in violation of the Act, which is a completely separate question.

**Mr. McCain:** Well, then, might I ask the Nova Scotia witnesses: are you exempt or are you not, having listened to this?

**Mr. Hill:** I beg your pardon?

**Mr. McCain:** I say, are you exempt or are you not, having listened to this?

**Mr. Hill:** Well, we are not sure of anything but we say to you legislators, make it sure that we are exempt, that we will not be bothered by you. We can get on with the job. We have improved the situation of agriculture tremendously over the last ten years in our province, and we see it improved in all the other provinces, putting order into this thing and putting stability into it, and we think this is something that is not needed.

**Mr. McCain:** Well, we can only try to influence from this side of the House, sir. I think we have tried to persuade them that exemption is the proper thing for you. It might mean, however, according to what they have said, as I interpret it, that you might have to have some superficial, at least supervisory, control over pricing within the structures, at your level, as a board.

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

**Mr. Robert J. Bertrand (Assistant Deputy Minister, Competition Policy, and Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs):** I think, Mr. Chairman, and I will be blunt, a combination to rationalize a market could do marvels for the market. Then you could come and tell me 10 years later, "Here is what we have done for the market. It works better now because we have squeezed everything that we could get out of the market. But that is not the question. The question is one of accountability, and that is all. That is all this bill is about. Whenever you displace competition you are perfectly free to do so, but under your legislation there must be an accountability to a public body. The public

*[Traduction]*

les critères proposés à l'article 4.5 sont respectés. Nous verrions donc si les règlements sont vraiment appliqués, etc.

**M. McCain:** Eh bien, alors, monsieur le président, compte tenu de la définition de «réglementation» donnée par le témoin de la Nouvelle-Écosse, puis-je demander à M. De Melto si, à son avis, les offices sont soumis ou non à la loi?

**M. De Melto:** Vous voyez, je suis d'accord avec l'affirmation de M. Affleck à l'effet que, si l'on étudie les alinéas (a), (b) et (c) de l'article 4.5(2) du projet de loi, il semble que les offices de commercialisation soient réglementés, en vertu des dispositions de cet article.

**M. McCain:** Alors, puisque . . .

**M. De Melto:** A mon avis, le seul domaine qui ne soit pas clair c'est la question de savoir si l'Office de commercialisation supérieur dirige, réglemente ou contrôle en fait le comportement des offices particuliers. Alors évidemment, une fois cette question précisée, il faut également déterminer, avant l'application de la loi, si un tel comportement constituerait une infraction à la loi, ce qui est une toute autre question.

**M. McCain:** Alors je pourrais poser cette question aux témoins de la Nouvelle-Écosse: à la lumière de cette discussion, êtes-vous exemptés ou ne l'êtes-vous pas?

**M. Hill:** Vous dites?

**M. McCain:** J'ai dit, à la lumière de cette discussion, êtes-vous exemptés ou ne l'êtes-vous pas?

**M. Hill:** Eh bien! Nous ne sommes sûrs de rien mais c'est à vous, les législateurs, que nous demandons de vous assurer que nous serons exemptés et que vous ne nous ennuierez pas. Nous pouvons très bien faire le travail. Au cours des dix dernières années, nous avons amélioré considérablement la situation de l'agriculture dans notre province et nous constatons qu'il y a également des améliorations dans toutes les autres provinces, ce qui rétablit l'ordre et la stabilité dans ce domaine économique et nous sommes d'avis que ces dispositions ne sont pas nécessaires.

**M. McCain:** Nous ne pouvons qu'essayer de faire sentir notre influence de ce côté-ci de la Chambre, monsieur. Je crois que nous avons bien essayé de les persuader que l'exemption serait une bonne chose pour vous. Néanmoins, cela veut peut-être dire d'après mon interprétation, qu'il existerait un certain mode de contrôle, léger, mais qui n'en constituerait pas moins une surveillance des prix et cela au niveau de l'Office.

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Robert J. Bertrand (sous-ministre adjoint, politique de concurrence, directeur des enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations):** Monsieur le président, je serai franc, si on rationalisait le marché, ce dernier ne s'en porterait que mieux. Dix ans plus tard, on pourrait dire, voilà ce qu'on a fait au marché. Il fonctionne mieux maintenant parce que nous avons essayé d'en tirer le maximum. Mais là n'est pas la question. Il s'agit de rendre des comptes. On peut très bien perturber la concurrence mais en vertu de vos lois, il faut rendre des comptes à un organisme public. L'intérêt public doit être protégé et l'on ne doit pas seulement songer à celui de l'agriculteur.

*[Text]*

interest must be protected, not only the farmer's interest, the public interest in general.

To the extent that this accountability principle is respected and is followed, and it is sound policy, there is nothing to fear from the Combines Investigation Act or the proposed Competition Act. The problem turns around simply to: is there accountability in your marketing agency to the government or to representatives of the government? If you tell me there is accountability, or there is a possibility of having accountability—for instance, mentioned the Lieutenant Governor in Council—I would say that you have nothing to worry about.

**The Chairman:** I think Mr. Herschorn is itching to make a comment. Mr. Herschorn.

**Mr. Herschorn:** With respect, I think Mr. Bertrand's comments are an overview. In general terms they are correct, but I have to deal with specifics. I have to look at the definition of regulated conduct there, and in my view there are commodity boards at present operating in the Province of Nova Scotia that fall outside the definition of regulated conduct and would be subject to the purview of the Competition Board.

The question of accountability is correct, but it is question of accountability to whom? Is it going to be to one supervisory body, to two, to three? Where does it stop. It is a question of bureaucracy today perhaps getting out of hand, in the layman's terms, and in the farmer's mind.

For example, let me just read you one section, which is referred to in the brief, Section 4.1 (b), This is existing legislation in the Province of Nova Scotia. The Nova Scotia Marketing Board may:

- (a) investigate the cost of producing, distributing, and transporting any natural products, price spreads, trade practices, methods of financing, management, grading, policies and other matters relating to the marketing of natural products;

Now, that is supervisory in the sense of investigating. It has ultimate sanction by way of moral suasion and the ultimate sanction of changing the plan or telling these producers to shape up or ship out, in a sense. But where does it end? That is what is concerning the farmers of Nova Scotia. How much accountability does there have to be?

**The Chairman:** I do not know whether I should jump in here again. I am a little nervous about getting into trouble with my members. You are saying, I think, that they control this commodity board, are you not?

**Mr. Herschorn:** Yes, but not control as set out here.

**The Chairman:** No. But setting aside that definition for a moment, that they do have absolute and ultimate control over that marketing board . . .

**Mr. Herschorn:** True. I think that is a fair and proper statement.

**The Chairman:** And I gather that you would agree with the principle that a group in society acting in its own interest

*[Translation]*

La politique tiendra dans la mesure où le principe dont je viens de parler est respecté. Ainsi, on n'a pas besoin de craindre la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur la concurrence. On n'a qu'à se poser une question très simple: est-ce que votre Office de commercialisation doit rendre des comptes au gouvernement ou à des représentants du gouvernement? Si c'est le cas, ou s'il est possible que ce soit le cas, que l'on fasse appel au lieutenant-gouverneur en conseil, par exemple, vous n'avez rien à craindre.

**Le président:** Monsieur Herschorn aurait quelque chose à ajouter. Monsieur Herschorn.

**M. Herschorn:** Sauf le respect que je lui dois, je crois que M. Bertrand se trompe. En général, il a raison, mais on ne peut laisser de côté certains détails. Si je consulte la définition des activités réglementées donnée ici, je ne peux m'empêcher de songer qu'il y a les offices actuellement en Nouvelle-Écosse, qui ne sont pas couverts par cette définition et qui donc, seraient régis par la Commission de la concurrence.

Vous avez raison de parler des comptes que l'on doit rendre mais je vous demande bien à qui? Est-ce qu'on devrait les rendre à un organisme de surveillance, à deux ou à trois d'entre eux? Où s'arrêtera-t-on? La bureaucratie ne fait que grossir aujourd'hui et l'homme de la rue comme le fermier s'en rendent bien compte.

Je vous lirai un article auquel nous avons fait allusion dans notre mémoire, l'article 4(1)(b). Il fait partie des statuts de la Nouvelle-Écosse. L'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse peut

- (a) faire enquête sur les coûts de production, de distribution, de transport, de toute denrée, sur l'écart des prix, les pratiques de commerce, les méthodes de financement, la gestion, l'établissement de la qualité, les politiques et d'autres questions relatives à la commercialisation de denrées;

La fonction d'enquêteur ici en est une de surveillance. L'Office a le dernier mot car il doit persuader et il doit de même approuver un plan ou dire au producteur s'il doit augmenter ou diminuer sa production. Mais où cela s'arrête-t-il? C'est ce qui préoccupe les agriculteurs de la Nouvelle-Écosse. Dans quelle mesure l'Office doit-il rendre des comptes?

**Le président:** Je ne sais pas si je devrais intervenir. Je ne veux cependant pas m'attirer les foudres des membres du Comité. Vous dites qu'il contrôle les Offices spécialisés, n'est-ce pas?

**M. Herschorn:** Non, pas au sens où on l'entend ici.

**Le président:** Toute considération de définition mise à part, il a le contrôle absolu et définitif de cet office de commercialisation-là?

**M. Herschorn:** Très juste. Je crois que vous avez très bien exposé la chose.

**Le président:** Vous convenez cependant qu'il faut que, dans une société, un groupe qui travaille pour ses propres intérêts,



[Texte]

should be accountable to some other body, some public body . . .

**Mr. Hill:** Absolutely.

**The Chairman:** . . . to protect the public.

**Mr. Herschorn:** Right. That is the *raison d'être* of the Nova Scotia Marketing Board.

**The Chairman:** Right. So in principle there seems to be no disagreement at all between this bill and your disposition. The question is the technical question, and that could be controlled, I gather, or dealt with if in fact there was some evidence of de facto control over it, which I gather you have the power to do. Maybe there might be need for a modest amendment in here to talk not only about regulating. "To control, supervise, or regulate," or something along that line, would broaden that definition to make sure that you were not caught accidentally. There does not appear to be any intent to catch you, provided that you are properly controlled.

I am sorry. Mr. Wise is the . . .

**Mr. McCain:** Mr. Chairman, I would just like to say something.

**The Chairman:** Yes, Mr. McCain.

**Mr. McCain:** It seems to me, in view of the evidence this Committee has heard, that there has been no objection to the marketing boards expressed in my presence, although I have missed some meetings. Am I in error in that statement?

**The Chairman:** No, you are quite right.

• 1145

**Mr. McCain:** There is no objection to their being exempted. Labour this morning have stated that they have no objection to their being exempted, and certainly they represent the consumer to a very large degree, and they recognize a comparable philosophical procedure in organized labour and organized agriculture. I think the case is being built quite strongly that agriculture should be exempted and that it should be considered a regulated industry by both federal and provincial boards, depending on which level they are in.

**Mr. McCain:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Just a point of clarification, I think we may be misleading ourselves a little bit. I think that it is quite clear that at least the Department has said that in so far as they are regulated they should be exempted. But their concern seems to be slightly different. A broad exemption might be used as a net to exempt bodies from getting together acting in their own interests and not being responsible to anybody, which they are trying to prohibit.

**Mr. McCain:** I think we are referring to those under authority of provincial and federal boards only. I do not think we are referring to little groups, splinter groups that might take off on a tangent at all.

[Traduction]

rende des comptes à un autre organisme, à une autorité administrative . . .

**M. Hill:** Tout à fait.

**Le président:** . . . dans l'intérêt du public.

**M. Herschorn:** Très juste. Voilà pourquoi l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse existe.

**Le président:** C'est cela. En principe donc, les dispositions de ce bill ne sont pas en conflit avec votre point de vue. La question en est une qui est technique et l'on pourrait très bien la régler si l'on prouvait qu'il existe un contrôle, ce qui est en votre pouvoir. On devrait peut-être faire un amendement ici et ajouter «pour contrôler, surveiller ou réglementer». Il s'agirait d'élargir la portée de la définition afin de protéger nos arrières. Il ne semble pas qu'on essaie de vous coincer, dans la mesure où les contrôles appropriés sont exercés.

Excusez-moi, monsieur. M. Wise est le . . .

**M. McCain:** Monsieur le président, j'aimerais prendre la parole.

**Le président:** Vous avez la parole, monsieur McCain.

**M. McCain:** Compte tenu des témoignages que nous avons entendus, personne ne s'oppose aux offices de commercialisation, que je sache, même si je n'ai pas assisté à toutes les réunions. Est-ce que je me trompe?

**Le président:** Mais pas du tout.

**M. McCain:** Personne ne s'oppose à ce qu'ils soient exemptés des dispositions de la loi. Les représentants des syndicats nous ont dit ce matin qu'ils n'y voient pas d'inconvénient et cela constitue certainement l'opinion d'une vaste majorité de consommateurs. Ils ont comparé les syndicats aux regroupements que l'on trouve dans le monde agricole. Je pense que cela prouve qu'on voit d'un très bon œil l'exemption du secteur agricole des dispositions de la loi, secteur que l'on doit considérer comme une industrie réglementée par des offices fédéraux et provinciaux, suivant les responsabilités de chacun des niveaux.

**M. McCain:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** J'aimerais obtenir des éclaircissements. Je crois qu'il y a un malentendu ici. Je pense que les représentants du ministère ont dit clairement que dans la mesure où les offices étaient réglementés, qu'ils devaient être exemptés des dispositions de la loi. Je pense cependant qu'une toute autre question les préoccupe. Une exemption large pourrait être utilisée pour éviter que des organismes se liguent pour défendre leurs propres intérêts et n'aient pas en même temps l'obligation de rendre des comptes à qui que ce soit.

**M. McCain:** Je pense que nous ne songions ici qu'à ceux qui relèvent des offices fédéraux et provinciaux. Je ne pense pas que l'on songe ici à de petits groupes, des groupuscules qui adopteraient une ligne de pensée différente.



[Text]

**The Chairman:** You are quite right, in so far as they are controlled. That is pretty basic.

**Mr. McCain:** I just leave it there. I am sorry I have to leave.

**The Chairman:** Thank you, Mr. McCain. Mr. Wise.

**Mr. Wise:** Mr. Chairman, I was interested in your comment. You made mention of a slight amendment to accommodate some of the grey areas and so on. I think probably the simplest amendment to accommodate all of the concerns of the 100 or so marketing agencies in this country would be a very simple and clear amendment exempting them from the purview of this particular bill.

It is very interesting to hear the witnesses and the members of the Committee. It is a pleasure for me to join this Committee, for today at least. I want to compliment the Nova Scotia delegation on the presentation of their brief. I am sure that it is consistent with all of the briefs that have been submitted on behalf of the producers of this particular country. I think I understood Mr. Hill to indicate that they have at present in the Province of Nova Scotia some seven commodity boards. Mr. Hill, did you indicate that you have added or are about to add three commodity groups, or does that seven include the total?

**The Chairman:** Mr. Hill.

**Mr. Hill:** Right. Believe it or not, the government of Nova Scotia and the Nova Scotia Marketing Board approved the plan and there is now a commodity board for wheat in Nova Scotia. That is unusual down there. It is for winter wheat. And they got into trouble with the marketing. Under the laws of this country, and there are a lot of them, they found that the only thing to do was to form a marketing board.

**Mr. Wise:** Sir, would you care to indicate what six other commodities are presently controlled?

**Mr. Hill:** Wool, hogs, chickens, turkeys.

**Mr. Wise:** Eggs?

**Mr. Hill:** Eggs.

**Mr. Wise:** Milk?

**Mr. Hill:** Milk is under a commission.

**Mr. Wise:** Yes.

**Mr. Hill:** Our Board does not control the milk thing. It is in the worse mess. I think it would be better off if we did control it.

**An hon. Member:** Fruit and vegetables?

**Mr. Wise:** And I gather wheat.

**Mr. Herschorn:** Wheat and wool.

**Mr. Wise:** Yes.

**Mr. Hill:** Is that seven?

**Mr. Wise:** I do not know. I should have been adding, I suppose.

**Mr. Hill:** Wool was the first one, away back 30 years ago, but particularly in the last 10 years. Years ago the Nova Scotia Marketing Board only met once a year perhaps, and

[Translation]

**Le président:** Vous avez tout à fait raison, c'est dans la mesure où ils sont contrôlés. C'est assez fondamental.

**Mr. McCain:** Je m'arrêterai ici. Excusez-moi, je dois partir.

**Le président:** Merci, monsieur McCain. Monsieur Wise.

**M. Wise:** Monsieur le président, votre remarque m'intrigue. Vous avez parlé d'un léger amendement qui tiendrait compte de certaines zones grises. Je pense que le plus simple serait de formuler un amendement qui conviendrait aux quelques 100 offices de commercialisation du pays et qui dirait clairement et simplement qu'ils sont exemptés des dispositions de ce projet de loi.

Les commentaires de nos témoins et ceux des membres du Comité sont très intéressants. Je suis très heureux d'avoir pu me joindre à vous, aujourd'hui du moins. J'aimerais offrir mes félicitations à la délégation de la Nouvelle-Écosse qui a présenté un excellent mémoire. Je suis sûr qu'ils reprennent les idées déjà exprimées par les autres producteurs. M. Hill a dit, je crois, qu'il y avait en Nouvelle-Écosse 7 offices de commercialisation pour diverses denrées. Monsieur Hill, avez-vous dit que 3 autres s'ajouteraient à cela ou parliez-vous d'un total?

**Le président:** Monsieur Hill.

**M. Hill:** Peut-être ne me croirez-vous pas, mais le gouvernement de la Nouvelle-Écosse et l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse ont approuvé la formation d'un nouvel office pour le blé en Nouvelle-Écosse. C'est assez insolite. C'est pour le blé d'hiver. On avait du mal à commercialiser ce produit et après consultation des lois du pays, qui sont nombreuses, on en est venu à la conclusion que la seule chose à faire était de former un office de commercialisation.

**M. Wise:** Quels sont les 6 autres denrées qui sont contrôlées actuellement?

**M. Hill:** La laine, les ports, les poulets et les dindons.

**M. Wise:** Et les œufs?

**M. Hill:** Également.

**M. Wise:** Et le lait?

**M. Hill:** C'est une commission qui s'occupe du lait.

**M. Wise:** Ah oui.

**M. Hill:** Notre office ne s'occupe pas du lait. De toute façon ce produit-là est dans un marasme épouvantable. Je crois qu'il vaudrait mieux que nous nous en occupions.

**Une voix:** Qu'en est-il des fruits et des légumes?

**M. Wise:** Il y a également celui du blé.

**M. Herschorn:** Celui du blé et de la laine.

**M. Wise:** C'est cela.

**M. Hill:** Est-ce que le compte y est?

**M. Wise:** Je ne sais pas. J'aurais dû additionner.

**M. Hill:** Il y a tout d'abord celui de la laine qui remonte à il y a 30 ans, et qui a été actif surtout au cours des 10 dernières années. Il y a des années, l'Office de commercialisation de la

[Texte]

that was for a kind of friendly talk, but now, my God, we are on the job all the time.

Believe me, those boards are regulated, and we get the board right in with us and we go over the thing, and in many cases our chairman attends a meeting with the processors and the board, and they iron it out to negotiation sessions and this sort of thing.

**The Chairman:** Mr. Wise.

**Mr. Wise:** Mr. Chairman, I wonder if Mr. Hill or perhaps either one of the other two gentlemen in the delegation would indicate how many of those commodity boards presently operate under a quota control system.

**Mr. Hill:** Mr. Rovers is with the Department and he knows the story from the Department angle.

**The Chairman:** Mr. Rovers.

**Mr. A. Rovers (Director of Marketing and Economics, Department of Agriculture and Marketing):** Turkeys, broilers and eggs are the only ones, although some of the other boards also have quota powers but do not use them.

• 1150

**Mr. Wise:** How many of the commodity boards actually set price, either establish it by a cost-of-production formula or establish the price by negotiation with the processors, etc.

**Mr. Rovers:** It is a bit difficult to answer. I can give you some idea. The egg board establishes price through a cost-of-production formula; the chicken and turkey boards negotiate directly as a formal price-negotiating committee with processors; the hog board negotiates a price with the various packers for all hogs marketed through the hog board, although not all hogs must be marketed through the hog board; the wheat producers, as a practice, do not have to, but they voluntarily negotiate price with purchasers. So, to quite a degree, the formal structure is laid down by the egg, chicken, turkey, and hog boards.

**Mr. Wise:** And that is based on a cost of production?

**Mr. Rovers:** Only eggs are under a cost-of-production formula; the rest are negotiated . . .

**Mr. Wise:** The rest are negotiated.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Wise. If we have no further questioners . . .

**Mr. Hargrave:** Mr. Chairman, may I ask a question?

**The Chairman:** Of course, of course. I did not have your name on the list. I was not trying to prohibit you from . . .

**Mr. Hargrave:** I do not want to prolong the Committee's deliberations.

**The Chairman:** That is all right. There is no difficulty at all.

[Traduction]

Nouvelle-Écosse ne se réunissait qu'une fois l'an et nous nous contentions de bavarder. Maintenant il faut voir le travail que nous devons abattre.

Vous pouvez me croire; ces offices sont réglementés et nous nous réunissons avec eux, nous révisons leurs activités et très souvent, notre président assiste à la réunion entre les fabricants et l'office. De plus, ils aplanissent toute difficulté au cours de sessions de négociations.

**Le président:** Monsieur Wise.

**M. Wise:** Monsieur le président, un membre de la délégation pourrait-il me dire combien parmi ces offices sont assortis d'un système de quota?

**M. Hill:** M. Rovers qui fait partie du ministère vous donnera le point de vue du ministère.

**Le président:** Monsieur Rovers.

**M. A. Rovers (Directeur de la commercialisation et de l'économie, ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation):** Les dindes, les poulets et les œufs sont les seuls produits qui soient contingentés même si d'autres offices ont également le pouvoir d'imposer des quotas, mais ils ne s'en servent pas.

**M. Wise:** Combien parmi ces offices établissent leur prix à partir d'une formule fondée sur le prix de revient ou en négociant avec les fabricants?

**M. Rovers:** C'est une question difficile. Je peux vous donner une vague idée de ce qui en est. C'est en se fondant sur une formule qui fait intervenir le prix de revient que l'Office de commercialisation des œufs fixe le prix de ce produit. Pour ce qui est des offices de commercialisation du poulet et de la dinde, ils négocient directement avec les intermédiaires au sein d'un comité officiel de négociations des prix. Dans le cas des porcs, c'est avec les abattoirs que l'Office négocie même si le porc n'est pas forcément mis en marché par le biais de l'Office. Les producteurs de blé ne sont pas forcés de négocier leur prix mais ils le font quand même en consultant les acheteurs. Voilà donc la structure officielle telle qu'elle existe au sein des offices de commercialisation des œufs, du poulet, de la dinde et des porcs.

**M. Wise:** Est-ce qu'on se fonde sur le coût de production?

**M. Rovers:** Seulement dans le cas des œufs. Pour le reste, on négocie . . .

**M. Wise:** Ah bon.

**Le président:** Merci, monsieur Wise. Si aucun autre membre du Comité ne désire prendre la parole . . .

**M. Hargrave:** Monsieur le président, je voudrais poser une question.

**Le président:** Bien sûr, je n'avais pas inscrit votre nom sur la liste. Je n'essayais pas ici de vous léser . . .

**M. Hargrave:** Je ne veux pas retenir les membres du Comité, cependant . . .

**Le président:** Mais pas du tout. Il n'y a pas de problème.



[Text]

**Mr. Hargrave:** Mr. Chairman, they grow a few apples down there in Nova Scotia. Have the apple people got a board?

**The Chairman:** Mr. Hill.

**Mr. Hill:** No, they have had a varied career in marketing in apples. The apple growers have taken a vote twice in the last three to five years and have turned it down both times.

It so happens that the people growers are in pretty good shape. Markets have been good and they have been able to sell them and things are going well. It seems to us that the only time the farmers start agitating for a marketing board is when they are all in trouble and they are losing money and so on. But for apples, no.

**Mr. Hargrave:** You are saying that without a board they are in better shape than is the rest of agriculture in Nova Scotia?

**Mr. Hill:** No, I am not saying that. I am saying that they have been able to sell their apples and they have been able to get assistance through the Government of Nova Scotia without a marketing board.

**The Chairman:** Mr. Hargrave.

**Mr. Hargrave:** Are the vegetable growers in the same position?

**The Chairman:** Mr. Rovers.

**Mr. Rovers:** No vegetable producer groups have marketing boards. Perhaps we are looking at a slightly different situation in the Province of Nova Scotia where, by and large, we are not self-sufficient in these commodities, and we are looking at filling a seasonal market for most of the fruits and vegetables we produce with the exception of apples and now blueberries. Where those commodities only make up 10 to 30 per cent of the total requirements, there seems to be a greater opportunity to sell in that market structure. And you are often competing on the basis of an imported Ontario or United States product delivered to Nova Scotia.

**Mr. Hargrave:** How about the availability of land on which to grow vegetables? Is it limited or is there an unlimited supply of this type of land?

**Mr. Rovers:** Nova Scotia is not blessed with a great abundance of class one and class two land. In fact, there is no class one land, and the class two land and class three land we have to improve continually. The natural products of Nova Scotia are spruce trees and grass, and we have to fight to keep it away from that, in many cases, to grow something else.

**Mr. Hargrave:** Mr. Chairman, my experience in apples is that you just cannot be in and out. It is a long-term proposition. It is not like chicken or eggs where, on a small piece of property, you can put up all kinds of coops and what not and you are in business almost the next day. You have chickens, and either they are going to lay eggs or they are going to be broilers, one or the other. But with apples, it is more of a long-term proposition. You have to establish yourself and

[Translation]

**M. Hargrave:** Je sais que l'on cultive des pommes en Nouvelle-Écosse, existe-t-il un office de commercialisation des pommes?

**Le président:** Monsieur Hill.

**M. Hill:** Non, car l'expérience des pommes a été inégale. Les producteurs de pommes se sont réunis et ont voté deux fois au cours des derniers trois à cinq ans et ils ont rejeté l'idée d'un office à deux reprises.

Il est intéressant de souligner que le marché des pommes va bon train là-bas. Les marchés sont bons et les producteurs ont pu vendre leur produit. Les agriculteurs songent à un office de commercialisation à partir du moment où cela commence à aller mal et à partir du moment où ils commencent à perdre de l'argent. Ce n'est pas le cas ici.

**M. Hargrave:** Vous dites que malgré l'absence d'office, les producteurs de pommes ont un sort plus enviable que les autres agriculteurs en Nouvelle-Écosse.

**M. Hill:** Non. Ce n'est pas ce que je dis. J'ai dit qu'ils sont arrivés à vendre leurs pommes avec l'aide du gouvernement de la Nouvelle-Écosse mais sans avoir besoin d'avoir recours à un office de commercialisation.

**Le président:** Monsieur Hargrave.

**M. Hargrave:** Est-ce que les producteurs de légumes sont dans une pareille situation?

**Le président:** Monsieur Rovers.

**M. Rovers:** Il n'y a pas de groupes de producteurs de légumes qui aient constitué un office de commercialisation. La situation est un peu différente en Nouvelle-Écosse dans la mesure où nous ne nous suffisons pas à nous-mêmes et nous nous contentons de saisir le marché saisonnier dans le cas de la plupart des fruits et des légumes que nous produisons, sauf peut-être dans le cas des pommes et des myrtilles (bleuets). Lorsqu'un produit constitue 10 à 30 p. 100 de la demande, il semble qu'il se vende bien sur le marché. Mais souvent, nous faisons concurrence à des produits importés d'Ontario ou des États-Unis qui sont livrés en Nouvelle-Écosse.

**M. Hargrave:** Qu'en est-il des terres disponibles pour cultiver des légumes? Est-ce que la quantité en est limitée ou avez-vous toute la terre nécessaire?

**M. Rovers:** La Nouvelle-Écosse n'est pas renommée pour son abondance en terres de première catégorie ou de deuxième catégorie. En fait, il n'existe nulle part de terre de première catégorie et nous devons constamment travailler à améliorer les terres de deuxième catégorie et les terres de troisième catégorie. Les produits naturels de la Nouvelle-Écosse sont les épinettes et l'herbe et nous devons arracher au sol tout autre produit.

**M. Hargrave:** Je sais d'expérience, que si l'on veut cultiver des pommes, il faut être persistant. C'est très long. Ce n'est pas comme dans le cas des œufs ou des poulets, pour lesquels il suffit d'entasser quelques cages sur un lopin de terre pour faire des affaires dès le lendemain. Si vous achetez des poulets, ils fourniront l'une de ces deux choses: les œufs ou la viande. Ce n'est pas plus compliqué que cela. Pour cultiver des pommes, il faut planter un verger, et la préparation est plus longue.



## [Texte]

establish an orchard, for instance. Therefore, supply management becomes a bit of a different proposition in that it can be pretty well controlled by the economics of the situation. And you can tell ahead of time exactly what is coming and what not, whereas in the other one you can get in almost overnight. And the same applies to hogs as well. I had experience in that business in the thirties and you can be in or out very quickly. And supply management then became quite a different proposition. Therefore you are talking about marketing boards to control really the supply, whereas the other one can control itself. Even though Mr. Hill says that the apple market has been good in Canada, that has not been my experience, by any stretch of the imagination. So I wonder if that is the main basic reason you are talking marketing boards. I do not know anything about sheep but you say it was the first one. But why are you talking marketing boards in these other commodities?

• 1155

**Mr. Hill:** Well, with apples in Nova Scotia, they have a very strong organization, the oldest farm organization in Canada of fruit growers. In addition to that they have a very strong co-operative. Now, with that combination of factors, they can deal pretty well. For instance, this spring they negotiated a deal with the provincial government and got a grant of \$350,000 to build containers so that they could ship overseas in good quality and this type of thing. So it is working in the same way, only they are doing it in a different manner.

**The Chairman:** Mr. Hill, we have Mr. Bertrand here, the Director of Combines Investigation, and perhaps you should be careful what you say because you might give him some ideas about apple growers.

**Mr. Whittaker:** I would not want to give him any ideas. After listening to him a few minutes ago, there is no way I want to give him any ideas.

**The Chairman:** Mr. Affleck wants to ask a question, if he may.

**Mr. Affleck:** I wanted to make a comment rather than ask a question, Mr. Chairman. It flows from Mr. Wise's suggestion about an exemption and the broad type of exemption. There is no exemption in the present Combines Investigation Act for the type of marketing boards that we have been talking about. The suggestion is made in some quarters that the courts would take the position that if you are told by legislatures to do something, that cannot then turn out to be an offence against the state. If one examines, however, and I have carefully, the wording of those decisions, I think there is room presently for marketing boards of the nature that we have been talking about to be attacked under this act. What this section that we have been discussing, Section 4.5, attempts to do is to provide an exemption that was not there. I do not want to contemplate whether it does it the way everybody feels it should do it, but it is obviously attempting that type of exemption. And I would suggest that, under the law as it presently stands, something has to be said in this act about marketing boards. And I think,

## [Traduction]

Lorsqu'il s'agit de réglementer l'offre, la situation n'est pas la même que dans le cas d'autres produits, et le contrôle s'exerce par le biais des forces économiques. On peut aussi prédire exactement quel sera le rendement. Dans le cas des œufs, cela peut se faire du jour au lendemain. C'est la même chose pour les porcs. Dans les années trente, je me suis occupé d'une exploitation de ce genre et j'ai pu constater qu'on pouvait ouvrir et fermer ses portes très rapidement. Le contrôle de l'approvisionnement se présente différemment, donc. Voilà pourquoi on a recours à des offices de commercialisation pour contrôler l'approvisionnement, tandis que, dans le cas des pommes, cela se fait tout seul. Même si M. Hill dit que le marché des pommes s'est maintenu au Canada, je suis forcé de le contredire. Je me demande si c'est pour cela que vous parlez d'offices de commercialisation. Je ne connais rien aux ovins, mais vous avez dit que c'est le premier produit qui a fait l'objet d'un office de commercialisation. Pourquoi a-t-on songé à des offices de commercialisation pour les autres denrées?

**M. Hill:** En Nouvelle-Écosse, n'oublions pas qu'il existe une organisation très bien installée, la plus vieille association agricole au Canada, celle des producteurs de fruits. De plus, il existe une coopérative très bien installée. Avec ces deux recours, ce n'est pas étonnant que cela aille bien. Prenez par exemple les négociations du printemps dernier. Le gouvernement provincial leur a accordé une subvention de \$350,000 pour construire des conteneurs qui serviront à l'expédition outre-mer. Les choses vont bien, soit, mais ils s'y prennent autrement.

**Le président:** M. Bertrand, le directeur des enquêtes sur les coalitions, est ici, et vous auriez intérêt à peser vos paroles, car ce que vous dites pourrait semer le doute dans son esprit au sujet des producteurs de pommes.

**M. Whittaker:** Il ne s'agit pas de semer le doute dans son esprit. Après avoir entendu ce qu'il a dit il y a quelques minutes, je m'en voudrais d'exciter son imagination.

**Le président:** M. Affleck voudrait poser une question.

**M. Affleck:** Il s'agit plutôt d'une observation, monsieur le président. Je reprends la proposition de M. Wise au sujet de l'exemption qui, à son avis, devrait être vaste. La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ne prévoit pas d'exemption pour le genre d'offices de commercialisation dont nous avons parlé. On a dit que les tribunaux décideraient qu'un organisme qui reçoit son mandat d'une assemblée législative ne pourrait pas se voir accusé, en le remplissant, de crime contre l'État. En examinant de plus près le libellé des jugements déjà rendus, je pense que les offices de commercialisation dont nous venons de parler pourraient être trouvés coupables en vertu de cette loi-ci. L'article 4.5 dont nous venons de parler essaie d'apporter cette exemption qui n'existait pas auparavant. Je ne vais pas discuter ici de la façon dont l'article offre cette exemption, car tout le monde n'est pas d'accord là-dessus, mais il n'en demeure pas moins que c'est une tentative d'exemption. Je dirais cependant que la loi actuelle comporte une lacune, et il faut que cette loi-ci tienne compte des offices de commerciali-

[Text]

too, there is going to be some suggestion made perhaps later on today that we do not need anything and just take this section out. I think that would mislead members of marketing boards and producers. I think they would then be open to exposure. Those were the comments I wanted to make.

**Mr. Whittaker:** Mr. Chairman, may I ask a question following that?

**The Chairman:** Yes, Mr. Hargrave.

**Mr. Whittaker:** It is Mr. Whittaker.

**The Chairman:** Oh, yes, Mr. Whittaker, I am sorry. I looked at the list rather than names.

**Mr. Whittaker:** What treatment are marketing boards going to get in comparison to organized labour in Canada? What does this act do to organize labour, bearing in mind that to some intents and purposes marketing boards have been set up to deal with the influx of produce from other countries, grown much cheaper than they are in Canada? People are able to go out and put their hands on the produce in the cheapest place in the world and bring it in in competition with the Canadian farmer, even though he is subject to many many regulations within Canada. That is the only one he is not.

• 1200

Now labour unions, so far as I can determine, work under the rules of minimum wages, under the rules that somebody cannot come in and take their jobs, they can go on strike, they can do this and do the other thing, and you cannot go out into another part of the world and bring people in to work cheaper. Yet there is a parallel there so far as I can see in marketing boards. What they are trying to do for the farmer is what the labour union is trying to do for labour.

I have nothing against what they are trying to do, but how do they fit into this act?

**The Chairman:** Well we had the Canadian Labour Congress before us earlier today . . .

**Mr. Whittaker:** They would be the last guys to tell us. I am asking the witness and the gentlemen over here to tell me. I do not want labour to tell me that; I would like to have these people tell us because they have been telling us about marketing boards.

**The Chairman:** Well they are exempted under this act I think in part but Mr. Bertrand I think should respond.

**Mr. Bertrand:** I think if you would read Section 4.(1) of the actual act and the proposed act, they are the same. It says specifically that "This act does not apply in respect of combinations or activities of workmen or employees for their own reasonable protection". The collective bargaining arrangements are for "their own reasonable protection" according to the labour law.

[Translation]

sation. Je sais qu'on me répondra qu'on n'a pas besoin de préciser quoi que ce soit et qu'on devrait tout simplement retirer cet article. Je crois que cela léserait les membres des offices de commercialisation et les producteurs. Je crois que cela les exposerait à des poursuites judiciaires. Voilà ce que je voulais dire.

**M. Whittaker:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question.

**Le président:** Oui, monsieur Hargrave.

**M. Whittaker:** Mais c'est M. Whittaker qui veut poser cette question.

**Le président:** Mais bien sûr, monsieur Whittaker. Excusez-moi. J'ai consulté ma liste au lieu de regarder qui avait parlé.

**M. Whittaker:** J'aimerais savoir quel traitement on réservera aux offices de commercialisation en comparaison de celui qu'on réservera aux syndicats, au Canada? Comment cette loi touche-t-elle les syndicats, compte tenu du fait que les offices de commercialisation existent en partie pour restreindre l'importation de denrées produites à meilleur marché dans des pays étrangers? On peut encore aller chercher les denrées les meilleur marché au monde et les vendre sur le même marché que les denrées des agriculteurs canadiens, même si ces derniers, eux, doivent respecter beaucoup de règlements ici, au Canada.

Je crois savoir que les syndicats exigent toujours le salaire minimum et sont protégés par des règles qui font que l'on ne peut pas voler les emplois des travailleurs canadiens. Les travailleurs syndiqués peuvent faire la grève ou prendre n'importe quelle autre mesure, mais on ne peut certainement pas importer de la main-d'œuvre au Canada pour les remplacer. Je vois ici un parallèle entre les travailleurs syndiqués et les offices de commercialisation. Ce que les offices essaient de faire pour les agriculteurs, les syndicats essaient de le réaliser pour les travailleurs.

Je n'ai rien à redire contre ce principe, mais j'aimerais savoir comment cette loi les touche?

**Le président:** Les représentants du Congrès du travail du Canada sont venus témoigner plus tôt aujourd'hui . . .

**M. Whittaker:** Mais ce n'est pas d'eux que l'on obtiendrait une réponse. Je demande à nos témoins, et à ces messieurs qui sont assis là-bas, de me répondre. Je ne veux pas l'opinion des gens du milieu syndical. Je voudrais que ceux qui nous ont parlé des offices de commercialisation répondent à cette question.

**Le président:** Les syndicats sont exemptés de l'application des dispositions de cette loi, mais je crois que M. Bertrand devrait répondre à cette question.

**M. Bertrand:** Mais l'article 4(1) est le même dans le projet de loi que dans la loi actuelle. Il dit précisément que «rien dans la présente loi ne doit être interprété comme s'appliquant aux coalitions d'ouvriers ou employés pour leur propre protection raisonnable à titre d'ouvriers ou d'employés.» Les accords conclus lors de négociations collectives servent à «leur propre protection raisonnable» en vertu de la loi.



[Texte]

**Mr. Whittaker:** It is unreasonable for anybody else to have this sort of thing.

**Mr. Affleck:** I think the important words, and I think Mr. Bertrand tried to underline them, are the words "for their own reasonable protection". There is certainly some thought, and we can find it in reports and in the community, that that does not include secondary boycotts. It does not include other labour practices that would not fit within the words "for their own reasonable protection".

Section 4.5, if we look at that as a mirror of that idea, says marketing boards of producers will be exempt as long as there is some supervisory or control procedure above it. I think you can draw the parallel. Collective union activities are satisfactory and exempt from the act so long as they are for their own reasonable protection. Marketing board activities are satisfactory so long as producers are not able without some control to set prices, quotas, make entry hard into a particular industry.

**Mr. Whittaker:** What then are labour unions?

**Mr. Affleck:** I am not suggesting that labour unions do not do that, but whether or not that is for their own reasonable protection is going to be something that the courts are going to have to settle.

**Mr. Whittaker:** I mean you do not think one can have the same sort of treatment as the other.

**Mr. Affleck:** Yes.

**Mr. Whittaker:** Do you?

**Mr. Affleck:** I think what is being attempted—and I use that word attempted—in section 4.(5), is to have the same philosophical approach to marketing boards that there is to the unions.

**Mr. Whittaker:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Hill—I do not know whether he has been listening, or his solicitor—if that would be adequate for your own reasonable protection.

**The Chairman:** Mr. Herschorn.

**Mr. Herschorn:** I am sorry, I have been involved in a subconversation here and I have not been following.

**Mr. Whittaker:** Maybe this one was not interesting, I do not know.

**Mr. Herschorn:** I am sorry.

**Mr. Whittaker:** Would you like to tell us what you were talking about? It might have been more interesting.

**The Chairman:** What he was really saying was, would you be satisfied with a caveat in there that it was for your own reasonable protection, the marketing board. I think that is the point that Mr. Whittaker made, is it not?

**Mr. Herschorn:** From my point of view I would not be satisfied with that. I see too many areas in this act that they are just left openended. As a lawyer I find it hard to fathom how the courts would deal with it because there are so many openended statements. I think it is laymen's terminology but I

[Traduction]

**M. Whittaker:** Est-ce que l'on peut concevoir que d'autres groupes jouissent de la même protection?

**M. Affleck:** Je crois que les mots importants ici, et que M. Bertrand a voulu souligner, sont les suivants: «pour leur propre protection raisonnable». Il est entendu que cela n'englobe pas les boycottages secondaires, et l'on peut en trouver des exemples dans les rapports et dans la pratique. Cela ne tient pas compte des autres pratiques syndicales qui ne serviraient pas à «leur propre protection raisonnable».

L'article 4(5) reflète cette idée et précise que les offices de commercialisation de producteurs seront exemptés dans la mesure où ils seront soumis à une surveillance ou à un contrôle. Voilà le parallèle que l'on pourrait tracer. Dans le cas des syndicats, ils sont exempts des dispositions de la loi dans la mesure où ils ont des activités qui servent à leur propre protection raisonnable. Les activités des offices de commercialisation sont légales dans la mesure où les producteurs ne fixent pas les prix, les quotas ou l'accès à l'office, de façon à contrôler.

**M. Whittaker:** Mais qu'en est-il des syndicats?

**M. Affleck:** Je ne dis pas que les syndicats ne font pas la même chose, mais c'est aux tribunaux de déterminer qu'ils le font pour leur propre protection raisonnable.

**M. Whittaker:** Vous ne croyez pas que l'on pourrait mettre les uns et les autres sur le même pied.

**M. Affleck:** Oui.

**M. Whittaker:** Ah, vraiment?

**M. Affleck:** Je crois que c'est ce que l'on essaie de faire et je dis bien, essaie, à l'article 4.(5). On essaie d'appliquer la même théorie aux offices de commercialisation qu'aux syndicats.

**M. Whittaker:** Monsieur le président, j'aimerais que M. Hill me dise si cela serait approprié pour la propre protection raisonnable de son groupe.

**Le président:** Monsieur Herschorn.

**M. Herschorn:** Excusez-moi, je participais à un conciliabule, ici, et je n'ai pas suivi votre question.

**M. Whittaker:** Peut-être qu'elle n'était pas intéressante.

**M. Herschorn:** Excusez-moi.

**M. Whittaker:** De quoi parliez-vous donc? C'est peut-être plus intéressant.

**Le président:** M. Whittaker demande si une condition concernant votre propre protection raisonnable satisferait l'office de commercialisation. Je crois que c'est cela, n'est-ce pas, monsieur Whittaker?

**M. Herschorn:** Pour ma part, je ne saurais pas. Il y a trop d'articles faibles dans ce projet de loi. Je me demande comment les tribunaux pourront rendre des jugements en vertu de ce projet de loi, qui contient tant de déclarations floues. Je crois que la terminologie est accessible aux profanes, mais un tribunal ne saurait pas s'y retrouver.



## [Text]

do not know how a court could come to grips with some of these things.

• 1205

**Mr. Whittaker:** Did you want more than what the labour unions are getting?

**Mr. Herschorn:** Then we would come back down to Mr. Affleck's interpretation of those words "own reasonable protection" and how far that is going to go. I do not know if I necessarily agree with his views that perhaps that is not a blanket exemption and that maybe there are some areas of trade union activities which would fall within the purview of this legislation. My understanding has been that Consumer and Corporate Affairs is not interested in regulating that area.

Perhaps I could make one concluding comment. I think it is fair to say that the Nova Scotia Marketing Board and the Province of Nova Scotia, through the Department of Agriculture, is not against competition. Competition is, in a sense, a motherhood issue: everybody is in agreement that it should be stimulated. But it is a question of through what agency and how many bureaucracies does one have to go to stimulate it. We have legislation in place—I referred you to the Nova Scotia Natural Farm Products Marketing Act. We have various national schemes for marketing coming on stream—the egg plan and the turkey plan—and there is a constitutional reference going ahead next week which I hope and trust will result in the declaration that those Acts are constitutionally valid. Those, I would submit, are the areas where competition should be worked into, not setting up a separate structure. This is the key concern and why we are here.

**Mr. Whittaker:** I would submit, Mr. Chairman, that labour unions are not interested in competition. We have one million unemployed. Let somebody go on strike and see if somebody wants to go in and work at the price at which they went out, then see what happens to them.

**The Chairman:** Mr. Wise, I thought you had a clarifying point that you wanted to bring up.

**Mr. Wise:** It was partly clarified—either clarified or made more complicated—by Mr. Affleck's interjection a moment ago. When it comes right down to it, I think earlier in the meeting, earlier in the session, there was some question expressed by the solicitor of the delegation that in not all cases did the Nova Scotia Natural Farm Products Marketing Act have full regulatory or supervisory capacities over the particular commodity group or over all commodity groups in all cases.

**Mr. Herschorn:** In terms of approving, say, a quota regulation or a price-setting mechanism, that is true.

**Mr. Wise:** Yes, but say a dispute occurred over price or quota or any other area, in reality would resolution not fall on the responsibility of the Natural Farm Products Marketing Board? Does it not have a power under the Lieutenant-Governor or the provincial legislature to step in and make the final decision to resolve that difference?

## [Translation]

**M. Whittaker:** Voulez-vous plus que les syndicats n'obtiennent?

**M. Herschorn:** Il faudrait revenir à l'interprétation que M. Affleck donne à ces mots, «leur propre protection raisonnable», et voir quelle est la portée de cette expression. Je ne sais pas si je serais prêt à adopter d'emblée son point de vue, à savoir s'il s'agit d'une exemption générale. Peut-être qu'il existe des activités de la part des syndicats auxquelles s'appliqueraient les dispositions de cette loi. J'ai cru comprendre que le ministère de la Consommation et des Corporations n'a pas l'intention de réglementer ce genre d'activités.

Je me résume. Je crois qu'il est juste de dire que l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse et le ministère de l'Agriculture de la Nouvelle-Écosse ne sont pas contre la concurrence. La concurrence est une vieille compagne: tout le monde sait qu'elle a parfois besoin de stimulants. Ce qu'il faut déterminer, c'est le moyen de le faire, par le biais d'un office ou d'une structure bureaucratique. La loi existe. Je vous ai rappelé l'existence de la loi sur la commercialisation des produits naturels de la ferme, en Nouvelle-Écosse. Nous avons divers régimes en réserve, celui des œufs, celui de la dinde, et la semaine prochaine, on rendra une décision qui, je l'espère, et j'y compte, déclarera que ces lois sont constitutionnelles. Voilà où il faut que la concurrence joue; il ne s'agit pas d'ériger une structure distincte. Voilà notre principale préoccupation et la raison pour laquelle nous sommes ici.

**M. Whittaker:** Monsieur le président, il faut se rappeler que les syndicats ne se préoccupent pas de la concurrence. Nous avons un million de chômeurs au pays. Si des travailleurs font la grève, qu'on ne s'avise pas d'en embaucher d'autres au même salaire. Ils ne feraient pas long feu.

**Le président:** Monsieur Wise, je croyais que vous vouliez apporter un éclaircissement.

**M. Wise:** L'intervention de M. Affleck a éclairci les choses ou les a rendues un peu plus compliquées. Je pense que l'avocat de la délégation de la Nouvelle-Écosse a dit, en début de séance, que la loi sur la commercialisation des produits naturels de la ferme, en Nouvelle-Écosse, ne régissait pas toutes les activités d'un groupe responsable d'une denrée et qu'elle ne pouvait pas imposer des règlements ou surveiller les activités de ces groupes dans tous les cas.

**M. Herschorn:** C'est vrai pour ce qui est du mécanisme de réglementation des quotas et d'établissement des prix.

**M. Wise:** C'est juste, mais si un conflit survenait au sujet des prix ou des quotas dans un autre secteur, ne serait-ce pas à l'Office de commercialisation des produits naturels de la ferme de le résoudre? Est-ce que l'Office ne tient pas du lieutenant-gouverneur ou de l'assemblée législative provinciale le pouvoir d'intervenir et de rendre une décision irrévocable?

*[Texte]*

**Mr. Herschorn:** I think that is true. There is a provision with regard to settling of any dispute between producers or classes of people involved in the marketing chain. It is an appellant procedure to the Nova Scotia Marketing Board.

**Mr. Wise:** Having established that—and perhaps our solicitors might comment on this, both from the department and from the Committee—can we not take it that as far as the people from the Province of Nova Scotia are concerned, this bill should not in fact interfere with the operations of the commodity boards in that province? Does this not satisfy the department that sufficient regulatory authority presently exists in that province?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I think we might have some difficulty with proposed Clause 4.5(2)(b) where it says:

(b) . . . has expressly directed its attention to the regulation of the conduct;

In the example the member has given is that anything goes until appeal. In that case, a number of decisions could be taken without appeal, and there would not be an effective or expressed direction of attention to the regulation in those instances where there is no appeal.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Wise. I want to thank the witnesses from the Department of Agriculture and Marketing and Nova Scotia Marketing Board for appearing before us. I think it has been very useful to us in our deliberations and we appreciate your taking your time in travelling up here to give us your views. I assure you that they will be taken into account in our deliberations on this subject matter

• 1210

This meeting is now adjourned until 3:30 p.m. when we shall have the Canadian Egg Marketing Agency before us.

## AFTERNOON SITTING

• 1535

**The Chairman:** We shall resume consideration of our order of reference relating to the subject matter of Bill C-42, an Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other acts in relation thereto or in consequence thereof.

Prior to introducing the delegation from the Canadian Egg Marketing Agency and in light of the fact that we have so many distinguished guests from, I presume, across the country in the agricultural community, perhaps I should explain that the gentleman to my left is the legal counsel to the Committee, Mr. Don Affleck. The two gentlemen at the end of this table to my right are from the Department of Consumer and Corporate Affairs, the Director of Combines Investigation and Research, Mr. Robert Bertrand, and to his right is Mr. De Melto, also from the Department of Consumer and Corporate Affairs.

*[Traduction]*

**M. Herschorn:** Je crois que vous avez raison. Je crois qu'il existe une disposition pour le règlement d'un conflit entre les producteurs et d'autres intermédiaires dans la chaîne de commercialisation. On peut interjeter appel devant l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse.

**M. Wise:** J'aimerais recueillir l'opinion de nos avocats, celui du Comité du ministère, sur le sujet suivant. Pour ce qui est de la Nouvelle-Écosse, le projet de loi ne devrait pas intervenir dans les activités des offices de commercialisation, n'est-ce pas? Le ministère ne croit-il pas qu'il existe actuellement un pouvoir de réglementation suffisant dans la province?

**M. Bertrand:** Monsieur le président, je crois que nous aurions du mal à mettre en application l'article 4.5(2)b) qui dit:

(b) . . . a expressément voulu réglementer l'activité . . .

Dans l'exemple que le membre du Comité a donné, tout est valable jusqu'à l'appel. Dans ce cas-là, on pourrait prendre toute une série de décisions sans avoir à interjeter appel, et il n'y aurait pas ici de décision expresse de réglementer dans les cas où l'appel n'est pas possible.

**Le président:** Merci, monsieur Wise. J'aimerais remercier les témoins du ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation de la Nouvelle-Écosse et les représentants de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse. Je pense que vos témoignages seront très utiles, et nous vous remercions d'être venus jusqu'ici pour nous exposer votre point de vue. Nous tiendrons compte de votre point de vue dans nos délibérations sur ce bill.

La séance est levée jusqu'à 15 h 30, lorsque nous entendrons les témoins de l'Office canadien de commercialisation des œufs.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** Nous allons reprendre l'étude du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Avant de vous présenter les membres de la délégation de l'Office canadien de commercialisation des œufs, j'aimerais, puisque nous avons l'honneur de recevoir des visiteurs qui représentent la communauté agricole de toutes les régions du pays, vous présenter le conseiller juridique du Comité, M. Don Affleck. A ma droite, au bout de la table, se trouvent des représentants du ministère de la Consommation et des Corporations, notamment M. Robert Bertrand, directeur des enquêtes et des recherches sur les coalitions, et, à sa droite, M. De Melto, égalent du même ministère.



## [Text]

We have in the consideration of this subject matter adopted a rather unusual approach, whereby we have invited the department officials and our legal counsel to participate directly in the proceedings in order that the committee may better be able to get a grasp of the subject matter that is being dealt with, and it is for this reason that this rather unusual technique is being adopted.

I want on behalf of all members of the committee to welcome the delegation from the Canadian Egg Marketing Agency. Seated to my immediate right is Mr. Pringle. He is well known to many Members of Parliament as Chairman of CEMA. To his right is Mr. Roytenberg, the General Manager of CEMA, and to his right is Mr. François Lemieux, legal counsel to the Canadian Egg Marketing Agency. Welcome, gentlemen, and the other witnesses that you may be calling upon during our deliberations. We are pleased to have the opportunity of listening to you and finding out what areas of concern you have.

• 1540

I now want to invite Mr. Pringle to give us a summation of the views of the Canadian Egg Marketing Agency in respect to the subject matter of Bill C-142. Mr. Pringle.

**Mr. M. E. Pringle (Chairman, Canadian Egg Marketing Agency):** Thank you very much, Mr. Chairman. We are very pleased to be here and I join with you in welcoming so many interested people who are involved in the egg industry across Canada, not only in production but in distribution and retailing as well.

In summary of our brief already presented to the members of this Committee I would like to make the following points.

Farmers are individuals facing large sellers and buyers, at the mercy of market forces really beyond their control.

Farmers, in spite of increased productivity, face declining incomes, even on a per capita basis, and continue to be driven out of agriculture.

Individual farmers cannot exercise supply management in their own affairs in the same way that many businesses in the rest of the economy do to match their supply of goods and services to the demand.

Canadian manufacturing is protected by an average tariff of about 30 per cent, while Canada in agriculture has minimal or no effective protection on basic agricultural commodities.

Canadian agriculture faces costs related to our higher Canadian manufacturing costs, our small market and our climate, which make it impossible for an effectively scaled agricultural industry to be maintained in Canada in most commodity areas.

Consumers have benefited from the productivity of Canadian agriculture but now face the prospect of becoming increasingly dependent on imports for the foodstuffs required to meet their needs.

## [Translation]

Pour l'étude de ce bill, nous avons rompu avec la tradition et nous avons invité les représentants du ministère, de même que le conseiller juridique du Comité, à participer à nos séances afin que les membres du Comité puissent mieux saisir toute la portée du sujet dont nous discutons.

Au nom des membres du Comité, je souhaite la bienvenue à la délégation de l'Office canadien de commercialisation des œufs. A ma droite, M. Pringle, qui est bien connu des députés, à titre de président de l'OCCO. A sa droite, M. Roytenberg, directeur général de l'OCCO, et à sa droite, M. François Lemieux, conseiller juridique de l'Office canadien de commercialisation des œufs. Bienvenue à vous, messieurs, et aux autres témoins qui prendront la parole au cours de la séance. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion d'écouter votre point de vue sur le bill et de connaître quelles sont les inquiétudes qu'il suscite pour vous.

J'invite M. Pringle à résumer le mémoire de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le Bill C-42. Monsieur Pringle.

**M. M. E. Pringle (président, Office canadien de commercialisation des œufs):** Merci beaucoup, monsieur le président. Nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de venir aujourd'hui vous exposer notre point de vue, et je me joins à vous pour souhaiter la bienvenue à tous ces gens qui font partie de l'industrie des œufs au Canada, non seulement au niveau de la production, mais également au niveau de la distribution et du commerce de détail.

J'aimerais faire le résumé de notre mémoire, qui a déjà été présenté aux membres du Comité.

Les agriculteurs sont seuls face à une masse d'acheteurs et de vendeurs et ils se trouvent à la merci des forces du marché, qu'ils ne peuvent pas contrôler.

Les agriculteurs, malgré une augmentation de leur productivité, touchent des revenus per capita toujours de plus en plus bas, et sans cesse, ils doivent s'orienter vers d'autres domaines que celui de l'agriculture.

Les agriculteurs, au niveau individuel, ne peuvent pas exercer de contrôle sur l'approvisionnement, contrairement à d'autres types d'entreprises qui peuvent assortir l'offre à la demande.

L'industrie manufacturière canadienne est protégée par un tarif moyen de 30 p. 100, alors que l'agriculture ne jouit d'aucune protection efficace pour les denrées agricoles de base.

Les coûts de fabrication plus élevés au Canada, qui contribuent au relèvement des coûts en agriculture, un petit marché et des conditions climatiques inclements rendent impossible le maintien d'une industrie agricole de taille acceptable au Canada.

Les consommateurs, qui ont profité de la productivité dont jouit l'agriculture canadienne, devront désormais avoir recours, de plus en plus, à l'importation de denrées alimentaires.



## [Texte]

These factors have led over many years to the development of farmer marketing boards to improve the balance of the market and retain a Canadian agricultural industry. These institutions operate under the Farm Products Marketing Agencies Act at the national level. Provincial legislation provides for functioning at the provincial level. It is this network of legislation, developed by trial and error over many years, which is now working effectively to maintain stability for consumers and producers. The activities of the two existing national agencies under the close supervision of the National Farm Products Marketing Council have been exempt under the Agencies Act from the applications of the Combines Investigation Act. The proposed bill, regardless of some public statements indicating the contrary, is in our opinion designed to limit and alter the effective operation of these institutions by: (a) making national marketing boards subject to the proposed Competition Act in their present form under current legislation; (b) making all actions of national marketing boards subject to litigation by government, and class actions, based on the apprehension that some of their actions could have been less restrictive yet still effective; (c) making all national marketing boards subject to government inquiry based on the above apprehension; (d) making all provincial marketing boards subject to the proposed Competition Act under the current legislation; (e) making all provincial marketing boards subject to litigation by government and the public based on the apprehension that some of their actions could have been less restrictive yet still effective.

No statement, written or spoken, has assured the agricultural industry that the above situations are not true. If national and provincial marketing boards are subject to the Competition Act in the form proposed, they would be subject to immediate legal action by the very nature of their legislated structure and function. The fundamental error in the bill was exposed by testimony at these hearings by a representative of the Department of Corporate and Consumer Affairs, when he equated marketing boards with a private cartel. This approach is completely in error because marketing board activities are specifically sanctioned by law.

• 1545

The very nature of the Farm Products Marketing Agencies Act, and parallel provincial legislation, is to replace existing marketing arrangements with administered systems, as far as production and price are concerned. The safeguards in present legislation, the rigorous supervision provided for under current legislation, already makes the functioning of these institutions difficult in the extreme. To introduce *ex post facto* illegality, and subject marketing boards to second-guessing on their operating decisions by individuals who have currently indicated their opposition to this method of balancing the needs of producers as well as consumers, is to program the effective destruction of orderly marketing systems in Canada, both at

## [Traduction]

Voilà pourquoi, au cours des années, on a songé à la formation d'offices de commercialisation des produits de la ferme afin de mieux équilibrer le marché et de sauver l'industrie agricole canadienne, qui courait à sa perte. À l'échelon national, c'est la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme qui régit ces offices. À l'échelon provincial, ce sont des lois provinciales qui en régissent le fonctionnement. Voilà donc toutes ces lois, mises au point au cours des années, petit à petit, qui permettent de maintenir la stabilité dont profitent consommateurs et producteurs. Les deux offices nationaux fonctionnent sous l'égide du Conseil national de commercialisation des produits de ferme et en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation; ils ne sont pas soumis aux dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Le projet de loi, malgré ce que d'aucuns en ont dit, à notre avis, limiterait et diminuerait le travail efficace de ces institutions si: a) les offices de commercialisation étaient régis par la Loi sur la concurrence projetée, sans que l'on modifie la loi actuelle qui les régit; b) si toutes les activités des offices nationaux de commercialisation pouvaient être remises en question par le gouvernement ou faire l'objet de poursuites collectives, parce que l'on prétendrait que ces activités pourraient être tout aussi efficaces si elles étaient moins draconiennes; c) si tous les offices nationaux de commercialisation faisaient l'objet d'une enquête gouvernementale pour la même raison; d) si la Loi sur la concurrence telle que proposée régissait tous les offices provinciaux de commercialisation sans que l'on modifie la loi actuelle; e) si toutes les activités des offices provinciaux de commercialisation pouvaient être remises en question par le gouvernement ou par le grand public, parce que l'on prétendrait qu'elles seraient tout aussi efficaces en étant moins draconiennes.

Personne n'a pu prouver que l'on aurait tort de croire à la véracité des hypothèses susmentionnées. Si les offices de commercialisation nationaux et provinciaux étaient soumis à la Loi sur la concurrence telle que proposée, on pourrait immédiatement tenter des poursuites judiciaires à cause de la nature même de leur structure et de leur fonction. Le témoignage d'un représentant du ministère de la Consommation et des Corporations soligne bien ce qui ne va pas dans ce projet de loi: il a comparé les offices de commercialisation à des cartels privés. Rien n'est plus faux, car les activités des offices de commercialisation ont régies par la loi.

Le but principal de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme et des lois provinciales équivalentes est de remplacer les mécanismes naturels de commercialisation par des systèmes administratifs pour ce qui est de la production et des prix. Les garanties contenues dans la loi actuelle et le contrôle très rigide que l'on exerce en vertu des dispositions de la loi actuelle rendent la tâche très difficile à ces institutions. Si l'on devait maintenant adopter une loi qui rendrait illégales les activités des offices de commercialisation et permettrait à ceux qui ont déjà indiqué qu'ils rejettent cette méthode d'équilibre des besoins des producteurs et des consommateurs de contester les décisions des offices, on hâterait



## [Text]

the provincial and national levels. This is fully corroborated in the text of the Skeoch Report upon which the draft is apparently largely based. This is what is being contemplated in the original subject matter of Bill C-42. We do not deny the rightful interest of the Competition Policy Advocate in promoting competition, but we believe that such representations should be made in their proper place, and that is before the established supervisory boards.

In final summation, I would like to make three major points. Refusing to exempt the Canadian Egg Marketing Agency from the Competition Act could force legislative changes to make it a state-controlled marketing board. A farmer-controlled board like ours must be self-supporting, because it gets no financial support from the government. The egg farmers must get their returns out of the marketplace, not the taxpayer. If we make mistakes, whether it be individually or collectively, it comes out of the farmers' returns. Therefore, the farmer automatically acts in a more responsible way than if the taxpayer were there to pick up the tab. We do not want to become a state-controlled board; we are willing to manage our own affairs, and we do not want to be a burden on the taxpayers, as has happened in some industries.

Secondly, an orderly marketing system substitutes administered systems, like quotas and cost of production pricing, for competition between producers. This has been done because experience has proven the market is too chaotic. Marketing boards are simply a countervailing power. The systems are used to balance supply and demand instead of competition. In their limited area of operation, they eliminate competition and replace the discipline of the market with the discipline of regulation. The recent history of the Canadian Egg Marketing Agency proves that consumers can benefit from the operation of orderly marketing as well as producers. The constrained prices of the cost of production system have, as shown in our brief, led to real cash benefits to many consumers in 1976, while protecting farmers from chaotic market conditions to which only agriculture seems to be subjected. That is why such programs must be exempt from the Competition Act.

Further, the role which the national marketing boards play in providing a forum and a vehicle for resolving conflicts in provincial and regional economic aspirations, which have threatened our confederation in the past, is crucial at this time. The provincial boards, developed over many years as the basis of national boards, are placed in jeopardy by the subject matter of Bill C-42. This entry into a traditional area of provincial jurisdiction is occurring precisely at the time when we are examining deeply the possibility that our provincial institutions must be provided with broader involvement in the operation of regional economies, if our united Canada is to be

## [Translation]

la destruction du système de commercialisation harmonieux que connaît le Canada à l'échelon provincial comme à l'échelon national. A preuve, le rapport Skeoch, qui a servi d'inspiration aux rédacteurs. Voilà quelle était l'intention de départ du Bill C-42. Nous ne voulons pas ici refuser à l'Administrateur le droit de promouvoir un climat de concurrence, mais nous croyons que les démarches, cependant, devraient être faites auprès des offices de surveillance déjà établis.

En résumé, j'aimerais revenir sur trois points principaux. Si l'on refusait d'exempter l'Office canadienne de commercialisation des œufs des dispositions de la Loi sur la concurrence, on serait probablement obligé d'adopter des modifications législatives qui transformeraient les offices de commercialisation en organismes contrôlés par l'État. Nos offices sont contrôlés par les agriculteurs et se subviennent à eux-mêmes, car le gouvernement ne leur donne aucun appui financier. Les producteurs d'œufs veulent que ce soit le marché qui leur fournisse leurs revenus et non pas les contribuables. Si nous faisons des erreurs, au niveau individuel ou collectif, ce sont les agriculteurs qui en pâtissent. Voilà donc pourquoi l'agriculteur doit prendre ses responsabilités de façon d'autant plus sérieuse que si c'était le contribuable qui devait payer les pots cassés. Nous ne voulons pas que l'office soit désormais contrôlés par l'État. Nous sommes prêts à nous occuper de nos propres affaires et nous ne voulons pas constituer un fardeau pour le contribuable, comme c'est le cas de certaines industries.

Deuxièmement, un système de commercialisation appropriés remplace les systèmes administratifs, comme les quotas ou l'imposition de prix calculés d'après le prix de revient, afin de maintenir la concurrence entre les producteurs. On a cru bon de faire ainsi parce que les seules forces du marché conduisaient au marasme. Les offices de commercialisation sont tout simplement un pouvoir régulateur. Les systèmes servent à équilibrer l'offre et la demande et on cesse de compter sur la concurrence pour le faire. Dans un secteur très petit, on remplace la discipline du marché par celles des règlements. L'histoire récente de l'Office canadienne de commercialisation des œufs prouve que cela a favorisé le consommateur comme le producteur, parce que le marché n'en a que mieux fonctionné. En 1976, le maintien des prix en fonction du prix de revient a permis aux consommateurs de faire des économies appréciables, comme nous le démontrons dans notre mémoire, car il a permis aux agriculteurs d'éviter les réactions capricieuses du marché auxquelles seule l'agriculture semble sensible. Voilà pourquoi de tels programmes doivent être exemptés des dispositions de la Loi sur la concurrence.

De plus, le rôle des offices nationaux de commercialisation, qui constituent un forum où peuvent se résoudre des conflits à l'échelon provincial comme à l'échelon régional, est crucial à un moment où la Confédération est une fois de plus menacée. Les offices provinciaux formés au cours des années sont le fondement des offices nationaux et ils sont menacés par les dispositions du Bill C-42. Cette intervention dans un domaine de compétence provinciale survient au moment même où on se penche sur nos institutions provinciales afin de voir comment l'accentuation du rôle des économies régionales pourrait contribuer au maintien de l'unité canadienne. Les offices de

[Texte]

retained. National marketing boards, with their provincial counterparts, perform an important role in keeping Canada united.

• 1550

On behalf of the Canadian Egg Marketing Agency and egg farmers, as well as the farming community, we welcome this opportunity to bring our concerns to the attention of the members of this Committee. If we are to halt, or at least to slow down, the forces that are turning our rural Canada into a wasteland of abandoned communities, the members of this Committee will have to appreciate the importance of making changes in the proposed bill and providing a broad exemption in the Competition Act for operations of marketing boards, as provided under current legislation. We endorse the spirit of the presentation of the Canadian Federation of Agriculture, and other submissions from producer groups across the country. This is respectfully submitted by the Canadian Egg Marketing Agency.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Pringle. We will now open the Committee to questioning. The first name I have on my list is Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. Could I ask Mr. Pringle to outline the structure of CEMA, and explain in particular the composition of the agency, where its members come from, the number of government appointees, and those functions performed by CEMA as opposed to those performed by provincial boards?

**The Chairman:** Mr. Pringle.

**Mr. Pringle:** Thank you, Mr. Chairman and Mr. Huntington. I have to my right the General Manager of CEMA. If it would be all right with you, I would ask him to give this information to you in the manner requested.

**The Chairman:** Mr. Roytenberg.

**Mr. M. M. Roytenberg (General Manager, Canadian Egg Marketing Agency):** Mr. Chairman, there are 12 members who are directors of the Canadian Egg Marketing Agency: the Chairman, who is appointed by the federal Minister of Agriculture, a member at large who is also appointed by the federal Minister of Agriculture, and 10 members representing each provincial participant in the national agency.

The function of the provincial boards is to act as agents of the national board as far as national activities are concerned. In addition to establishing their own marketing plans within the provinces, they collect any administration charges for their own activities and for those of the national board. They participate in the removal of any excess product. They collaborate with the national agency, which sets central pricing based on national weighted averages.

The national agency, as I said, sets pricing for the country, which is implemented by the provincial boards. The national agency receives funds from its individual provincial participants, and operates a disposal program for any excess product.

[Traduction]

commercialisation nationaux, et leurs homologues provinciaux, ont un rôle très important à jouer pour maintenir le pays unifié.

Au nom des producteurs d'œufs et de l'Office canadien de commercialisation des œufs, de même qu'au nom de toute la communauté agricole, nous sommes heureux d'avoir eu l'occasion d'exposer aux membres du Comité l'objet de nos inquiétudes. Si nous voulons retarder, voire même arrêter, la transformation du Canada rural en une série de communautés fantômes, les membres du Comité devront comprendre l'importance d'amender le projet de loi et d'exempter les offices de commercialisation des dispositions de la Loi sur la concurrence. Nous appuyons les revendications de la Fédération canadienne de l'agriculture et les autres mémoires que des groupes de producteurs du pays ont présentés. Voilà ce que l'Office canadien de commercialisation des œufs vous demande, très respectueusement.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Pringle. Passons maintenant aux questions. M. Huntington a la parole en premier.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. M. Pringle pourrait-il me décrire quelle est la structure de l'OCCO et m'expliquer en particulier la façon dont les membres de l'office sont choisis? Combien d'entre eux sont nommés par le gouvernement? Quelles sont les fonctions propres à l'OCCO et quelles sont celles qui sont propres aux offices de commercialisation provinciaux?

**Le président:** Monsieur Pringle.

**M. Pringle:** Merci. Le directeur général de l'OCCO est assis à ma droite. Je lui demanderai de vous donner ces renseignements.

**Le président:** Monsieur Roytenberg.

**M. M. M. Roytenberg (directeur général, Office canadien de commercialisation des œufs):** Monsieur le président, l'Office canadien de commercialisation des œufs est formé de 12 membres, qui en sont les directeurs: le président est nommé par le ministre fédéral de l'Agriculture et un membre ordinaire est également nommé par le même ministre. Les 10 autres membres représentent les participants provinciaux à l'office national.

Les offices provinciaux sont les agents de l'office national, à l'échelon national. Ils établissent leurs propres plans de commercialisation à l'intérieur d'une province et ils perçoivent les cotisations qui servent à l'administration de leurs activités et à celles de l'office national. Ils participent également à la suppression de tout excédent. Ils collaborent avec l'office national, qui établit un prix fondé sur la moyenne nationale pondérée.

L'office national établit donc les prix pour le pays, mais ce sont les offices provinciaux qui veillent à leur mise en vigueur. Les participants provinciaux versent des fonds à l'office national, qui s'occupe d'un programme d'absorption de toute pro-



*[Text]*

The national board functions as a co-ordinating agent, if there are differences between the various boards, it promotes egg consumption and carries out functions of that kind.

**Mr. Huntington:** There are two federal government appointments, the Chairman and the member at large?

**Mr. Roytenberg:** That is correct, sir.

**Mr. Huntington:** And one from each province?

**Mr. Roytenberg:** That is correct, sir.

**Mr. Huntington:** Twelve in all who are government appointments, 10 provincial and two federal?

**Mr. Roytenberg:** No, sir. The representatives at the provincial level are elected by their producer marketing boards.

**Mr. Huntington:** Okay.

Is the continuance of mixed farming—which you mention on page 4—in Canadian agriculture contingent solely on the extension of the broadly based family farm business?

**Mr. Roytenberg:** Sir, that is a question of a general nature. It does not specifically relate to our activity but, in my opinion as an agricultural economist, the tendency of industry is to go towards specialization. While there is no reason why specialist operations like grain farming, and so on, could not be of a family farm business type—and many of them are—The kind of mixed farming that we think of is generally characterized by family farm business rather than by corporate operations because of the flexibility required, the family labour and so on.

• 1555

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** On page 6 of your brief you indicate that the National Farm Products Marketing Council is a forum for appeal against CEMA decisions. In addition, it is my understanding that the council is duty bound to review the operations of CEMA to ensure that it operates in accordance with its objectives, objects and powers. What I am getting at is the nature of the Council's role in relation to agencies such as CEMA; whether it is supervisory, or regulatory and whether it is engaged in expressly requiring or authorizing conduct as envisaged in proposed Section 4.5(2).

**Mr. Roytenberg:** Without being legalistic, I am not a qualified lawyer, it is clear to us that the Farm Products Marketing Council is a supervisory body. It has the power to audit and refuse and, of course, it has very strong influence on us in terms the actions that it believes are required but mainly its functions relate to the disallowance of activities that it considers undesirable.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Disallowance. On page 7, at the bottom of the page, you state that pricing of eggs takes place at the

*[Translation]*

duction excédentaire. L'office national est le coordonnateur et se charge de niveler les différends qui pourraient exister entre les divers offices; il s'occupe également de faire de la publicité pour la consommation des œufs.

**M. Huntington:** Il y a donc deux membres nommés par le gouvernement, le président et un membre par mandat spécial, n'est-ce pas?

**M. Roytenberg:** C'est cela, monsieur.

**M. Huntington:** Il y a également un membre par province?

**M. Roytenberg:** C'est juste.

**M. Huntington:** Douze au total qui sont nommés par les gouvernements, dix au niveau provincial et deux au niveau fédéral, n'est-ce pas?

**M. Roytenberg:** Non, monsieur. Les représentants des provinces sont élus par les offices de commercialisation.

**M. Huntington:** D'accord.

À la page 4 de votre mémoire, vous parlez d'une agriculture diversifiée et vous dites que son existence même passe par la multiplication des entreprises familiales, n'est-ce pas?

**M. Roytenberg:** Cette question est d'ordre général. Cela n'a pas trait à nos activités propres, mais je vous donnerai mon avis, qui est celui d'un économiste agricole. L'industrie a tendance à s'orienter vers la spécialisation. Rien n'empêche cependant les entreprises spécialisées, comme celle de la production de céréales, d'être des entreprises familiales, et c'est le cas de plusieurs d'entre elles. Une agriculture plus diversifiée convient mieux à une entreprise familiale qu'à une compagnie, en raison de la main-d'œuvre que peut fournir la famille.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** À la page 6 de votre mémoire, vous dites que le Conseil national de commercialisation des produits de ferme est l'organisme auprès duquel on peut en appeler des décisions de l'OCCO. De plus, je crois savoir que le Conseil doit réviser les activités de l'OCCO afin de s'assurer que l'Office n'outrepasse pas ses objectifs et ses pouvoirs. J'aimerais savoir quelle est la nature du rôle du Conseil par rapport à des offices comme l'OCCO. Le Conseil a-t-il un rôle de surveillance, de réglementation? Est-ce qu'il réglemente expressément l'activité? En donne-t-il l'autorisation, comme il est décrit à l'article 4.5(2) proposé.

**M. Roytenberg:** Sans vouloir entrer dans des considérations juridiques, car je ne suis pas avocat, il semble évident que le Conseil national de commercialisation des produits de ferme est un organisme de surveillance. Il a le pouvoir de vérifier les comptes et, bien entendu, de refuser de sanctionner certaines activités. Son influence sur nous est très grande et il peut nous imposer de prendre certaines mesures, mais, en substance, il se contente de sanctionner nos activités et de rejeter celles qu'il croit inappropriées.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Il a donc le pouvoir de rejeter certaines de vos activités. Au bas de la page 7, vous dites que l'établis-

## [Texte]

producer level not at the wholesale or retail level. This point intimates that CEMA's powers of price setting are fairly limited. However, by virtue of CEMA's power to regulate supply through national quotas, as well as the fact that no close substitutes exist for eggs and because demand is relatively insensitive to price, would you not say consumers have little power over pricing policies and that the agency has a considerable amount of independence in its price determination role?

**Mr. Roytenberg:** Sir, the question you raise with regard to price setting and your discussion of supply implies that supply has an effect on price. Within the system we are administering supply has no effect on price whether supply is short or not short, in the sense that when available supplies are not present there is provision for supplementary imports of any commodities that are required. When suppliers are in excess there is provision to dispose of the product either through processing or through other means.

The constraint that is in the system, the constraint which is substituted for the supply and demand market system is the cost factor formula which is dictated as an almost mechanical function of the cost input. Subject to the direct supervision and approval of the Farm Products Marketing Council, each recommendation as to price must be approved by the Farm Products Marketing Council and may be disallowed. So they are the auditors to ensure that we are following our cost factor formula which was tabled in the House of Commons by the Minister of Agriculture, the Honourable Eugene Whelan.

Supply and demand have been replaced in this case by a factor formula. Our experience has been that in 1976 when prices in the marketplace—specifically in the United States—would have dictated substantially higher prices in Canada for most of that year, they had no effect in Canada because we were pricing based on the cost factor formula. So prices in Canada in many places were in fact lower than they would have been if there had been a market operation in existence.

• 1600

**Mr. Huntington:** Thank you.

**The Chairman:** This will be your last question, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Okay. On page 10 you predict, and I am quoting, that the nearest shadow of a doubt of the validity of existing legislation will render marketing boards ineffective.

How will CEMA's conduct change if Bill C-42 is passed?

**Mr. Roytenberg:** Mr. Chairman, if the act was passed in the way it was contemplated and the subject matter presented then, the way I understand that act and the way I understand the legislation under which we function currently, the action which we take to substitute administrative systems, like quotas, price setting on a national basis and negotiation with

## [Traduction]

ment du prix des œufs revient aux producteurs et non pas aux détaillants ou aux grossistes. Cela laisse supposer que les pouvoirs de l'OCCO quant à l'établissement des prix sont plutôt limités. Néanmoins, l'OCCO a le pouvoir de restreindre l'approvisionnement en accordant des quotas nationaux, et il ne faut pas oublier ici qu'il n'existe pas de substituts pour les œufs. La demande est donc relativement insensible au prix. Le consommateur n'a donc aucun pouvoir pour ce qui est des politiques des prix, et l'Office jouit donc d'une indépendance énorme à cet égard. Convenez-vous de cela?

**M. Roytenberg:** Vos hypothèses, monsieur, laissent supposer que l'offre a un certain effet sur le prix. En vertu du système administratif établi, l'offre n'a aucun effet sur le prix; peu importe si les approvisionnements sont là ou non. Nous pouvons toujours importer la quantité nécessaire aux besoins. Lorsque l'approvisionnement dépasse les besoins, nous veillons à nous débarrasser du surplus, soit par consommation industrielle, ou autrement.

Les contraintes inhérentes au système, contraintes qui remplacent les forces du marché de l'offre et de la demande, se traduisent par une formule qui fait intervenir le coût de production, et l'équation est presque mécanique. Le Conseil national de commercialisation des produits de ferme surveille de très près le mécanisme de cette formule et approuve toute recommandation relative aux prix. Il arrive parfois qu'il rejette certaines recommandations. Ainsi donc, le Conseil joue le rôle de vérificateur et s'assure que nous appliquons bien cette formule qui fait intervenir le coût de production, formule qui a été déposée à la Chambre des communes par le ministre de l'Agriculture, l'honorable Eugene Whelan.

La formule remplace donc le jeu de l'offre et de la demande. En 1976, lorsque les prix sur le marché, aux États-Unis surtout, ont beaucoup augmenté, le Canada a été épargné précisément à cause du fait que nous avions recours à cette formule pour établir nos prix. De sorte que, dans bien des régions du Canada, les prix étaient en fait inférieurs à ce qu'ils auraient été par le jeu du marché.

**M. Huntington:** Merci.

**Le président:** Ce sera votre dernière question, monsieur Huntington.

**M. Huntington:** D'accord. À la page 10, vous prévoyez, et je cite, que le moindre doute que l'on jetterait sur la validité des lois en vigueur compromettrait l'efficacité des Offices de commercialisation.

En quoi l'attitude de l'OCCO sera-t-elle modifiée par l'adoption du Bill C-42?

**M. Roytenberg:** Si le texte actuel était adopté, et de la façon dont je l'interprète, ainsi que la loi à laquelle nous sommes actuellement assujettis, les mesures que nous prenons pour remplacer les dispositifs administratifs, notamment les quotas, l'établissement de prix nationaux et les négociations avec les usagers industriels, iraient à l'encontre de la loi et pourraient



[Text]

industrial users at formula pricing, would be in conflict with the subject matter of the act and would be subject to litigation. It appears to us we will be functioning in an illegal way in accordance with the subject matter of Bill C-42.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Huntington. Dr. Ritchie is next.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Pringle what the so-called price discovery mechanism is that we talk about in his product? Who sets the price that the consumer finally pays, yourself or the retailer?

**Mr. Pringle:** The Canadian Egg Marketing Agency establishes prices through the formula up to the farm gate. The Canadian Egg Marketing Agency per se does not go beyond the farm gate. The formula is the result of an independent study by a firm of consultants who travelled the country visiting farmers, investigating statements, operations, feed conversions for a period of I guess a little over a year, at a considerable cost, sir, and they presented on an average of about 20,000 layers. The formula was not the first one to be designed. The producers did that work before the consultants and they did a rather good job on their investigative procedures to provide a formula which would provide the proper input costs and a system whereby the information flow could come into the office. This was not accepted by some of the interested people, such as the Food Prices Review Board, because it was a producer formula and they asked that an independent study be done. I do not know of any product anywhere in the world, sir, that receives as much surveillance with regard to the farm gate price as eggs do, and beyond that the traders, the wholesalers, the distributors and the retailers establish their prices.

**Mr. Ritchie:** Therefore you set the price at the farm gate so there can be variations in the price between the farm gate and the retailer, depending on the people it moves through, who may take more or less markup, depending on their circumstances. Have these retailers or wholesalers access to any eggs other than through your market, through the Board, or at least through Board control permits?

**Mr. Pringle:** To a limited degree they do. There are possibly 40,000 egg producers in Canada who are not regulated, who do not belong to a board, but they are limited to anywhere from 200 pullets per person to 500, depending on their particular area and they, of course, can deal directly with the wholesalers. It is my understanding or I think experience has shown that the agency's dominance in the industry actually reflects the price of eggs at the farm gate. However, if at any time there is an indication that the marketing boards and the Canadian Egg Marketing Agency find that any wholesaler anywhere in Canada is short of eggs and is proven short of eggs, arrangements, can be made for supplemental imports for a specific grade or type.

**Mr. Ritchie:** What percentage of the eggs sold in stores through the normal retail trade in Canada do you feel you control that comes through you?

[Translation]

faire l'objet de poursuites. Le Bill C-42 rendra, semble-t-il, nos activités illégales.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Huntington. Monsieur Ritchie est le suivant.

**M. Ritchie:** Je voudrais demander à M. Pringle comment est fixé le prix de son produit? Qui fixe le prix à la consommation? Est-ce l'office ou le détaillant?

**M. Pringle:** L'Office de commercialisation des œufs fixe les prix à la production. L'Office de commercialisation des œufs ne dépasse pas le stade de la ferme. La formule résulte d'une étude indépendante réalisée par des experts qui ont parcouru le pays et rendu visite aux agriculteurs, enquêtant sur leurs activités pendant un peu plus d'un an, ce qui a coûté très cher; ils ont présenté un rapport qui sert de modèle pour fixer le prix des œufs produits par des producteurs efficaces, le tout étant fondé sur une moyenne d'environ 20,000 pondeuses. Cette formule n'est pas la première en son genre. Les producteurs en avaient déjà trouvé une avant ces experts et ils avaient fait de bonnes enquêtes qui avaient abouti à une formule tenant compte des coûts de production, ainsi qu'à un système d'information permanente. Certains intéressés, dont la Commission de surveillance des prix des produits alimentaires, n'ont pas accepté cette formule parce qu'elle émanait des producteurs et ils ont demandé qu'une étude indépendante soit effectuée. À part les œufs, je ne vois aucun autre produit dans le monde dont les prix à la production fassent l'objet d'une surveillance aussi intensive; après cela, les grossistes, les distributeurs et les détaillants fixent leurs prix.

**M. Ritchie:** Par conséquent, vous fixez le prix à la ferme; il peut donc y avoir des écarts entre le prix à la production et le prix de détail, selon le nombre d'intermédiaires qui interviennent et la marge bénéficiaire qu'ils se réservent en fonction des circonstances. Ces détaillants ou ces grossistes peuvent-ils obtenir des œufs sans passer par l'Office, ou du moins sans avoir son autorisation?

**M. Pringle:** Oui, jusqu'à un certain point. Il existe peut-être 40,000 producteurs d'œufs qui ne sont pas assujettis à un office, mais ils ne peuvent avoir plus de 200 à 500 poulettes chacun, selon la région; bien entendu, ils peuvent traiter directement avec les grossistes. Je crois savoir, et l'expérience l'indique, que le prix des œufs à la ferme reflète la prédominance des offices. Quoi qu'il en soit, si des offices de commercialisation, et en particulier, l'Office canadien de commercialisation des œufs, s'aperçoivent qu'un grossiste manque d'œufs, dans n'importe quelle région du Canada, des dispositions peuvent être prises pour importer un supplément d'œufs d'une catégorie ou d'un type précis.

**M. Ritchie:** Quel est, selon vous, le pourcentage des œufs vendus en magasin par la voie normale du commerce de détail et que vous réglementez?

• 1605



[Texte]

**Mr. Pringle:** I would like to refer that question to Mr. Roytenberg, the General Manager who is in charge of marketing. He has the detailed specific information for you.

**The Chairman:** Mr. Roytenberg.

**Mr. Roytenberg:** Mr. Chairman, I wonder if you could repeat the question because I am not sure I understood it.

**Mr. Ritchie:** What percentage of eggs that reach the retail market do not come through you, through the Egg Marketing Board? What percentage of the eggs in the stores that are sold—I realize that probably you can only give an approximate figure but do you control, say, 90 per cent or 95 per cent of eggs that are sold in stores across Canada?

**Mr. Roytenberg:** Mr. Chairman, we control, if that is the word, we are involved in product in the retail stores to an insignificant degree.

**Mr. Ritchie:** Yes, but . . .

**Mr. Roytenberg:** We are not involved in the retail trade.

**The Chairman:** Excuse me, I wonder if I could intervene. I think the question is quite clear. What percentage of table eggs sold in the marketplace did not come through CEMA?

**Mr. Roytenberg:** I would say 99 per cent.

**The Chairman:** Did *not*?

**Mr. Roytenberg:** Did not come through CEMA? I do not know what you mean by "came through".

**The Chairman:** What eggs are sold in the stores that are not through regulated producers under CEMA?

**Mr. Roytenberg:** I see.

**The Chairman:** That is the question as I understand it. Is that correct, Dr. Ritchie?

**Mr. Ritchie:** Right.

**Mr. Breau:** Excuse me, Mr. Chairman. One per cent. Is that it?

**The Chairman:** I am trying to get the answer to the question that we are putting. We have not got that yet.

**Mr. Roytenberg:** About 95 per cent of the hens in Canada are held by regulated producers. Approximately 1 per cent of the market is supplied through imports, dictated imports, and in the recent past an additional 1 per cent came into the market based on supplemental imports.

**Mr. Ritchie:** I would like to ask Mr. Pringle, through you, Mr. Chairman, in effect you control at least 95 per cent of the eggs marketed in Canada, assuming one hen per one egg, the 5 per cent. In your assessment of markup at the farm gate, do you make allowance for a return on investment wages or over and above the intangibles of inputs and so on? Do you always have, as you say, a mark-up or a profit for at least these efficient producers on which you base the setting of the price?

**Mr. Pringle:** Dr. Ritchie, of course, that is really what we are striving to do, to make at least a mark-up which could be

[Traduction]

**M. Pringle:** Je demanderai à M. Roytenberg, directeur général chargé de la commercialisation, de bien vouloir répondre à cette question. Il a pour vous tous les renseignements.

**Le président:** Monsieur Roytenberg.

**M. Roytenberg:** Voudriez-vous répéter la question, car je ne suis pas sûr de l'avoir bien saisie?

**M. Ritchie:** Quel est le pourcentage des œufs vendus au détail qui ne relèvent pas de l'office? Quel est le pourcentage des œufs vendus en magasin . . . je comprends que vous ne puissiez me donner qu'un chiffre approximatif, mais est-ce que 90 à 95 p. 100 des œufs vendus en magasin dans tout le Canada sont réglementés par vous?

**M. Roytenberg:** Monsieur le président, au niveau du commerce de détail, notre réglementation, si tel est bien le terme, est insignifiante.

**M. Ritchie:** Oui, mais . . .

**M. Roytenberg:** Nous ne nous occupons pas du commerce de détail.

**Le président:** Excusez-moi, permettez-moi d'intervenir. Je crois que la question est tout à fait claire. Quel est le pourcentage des œufs de consommation vendus au détail sans passer par l'OCCO?

**M. Roytenberg:** Je dirais 99 p. 100.

**Le président:** Qui ne passent pas par l'OCCO?

**M. Roytenberg:** Qui ne passent pas par l'OCCO? Je ne sais pas ce que vous entendez par «passer».

**Le président:** Quel est le nombre des œufs vendus en magasin qui ne viennent pas de producteurs assujettis à l'OCCO?

**M. Roytenberg:** Je comprends.

**Le président:** C'est ainsi que j'ai compris la question. Est-ce exact, monsieur Ritchie?

**M. Ritchie:** C'est exact.

**M. Breau:** Excusez-moi, monsieur le président. Un pour cent, n'est-ce pas?

**Le président:** J'essaie d'obtenir la réponse à la question que nous avons posée. Nous n'en sommes pas encore là.

**M. Roytenberg:** Environ 95 p. 100 des poules appartiennent à des producteurs réglementés. Les importations, elles-mêmes réglementées, permettent d'approvisionner à peu près 1 p. 100 du marché, et de nouvelles importations ont récemment fourni 1 p. 100 supplémentaire.

**M. Ritchie:** En fait, monsieur Pringle, vous contrôlez au moins 95 p. 100 des œufs vendus au Canada, à supposer qu'il y ait un œuf par poule. En évaluant le bénéfice à la production, tenez-vous compte du rendement des investissements, des salaires et des impondérables? Assurez-vous toujours, un bénéfice ou un profit comme vous dites, ne serait-ce que pour ces producteurs efficaces sur lesquels vous vous fondez pour établir les prix?

**M. Pringle:** C'est bien entendu ce que nous essayons de faire, c'est-à-dire d'assurer un bénéfice au producteur. Il faut

*[Text]*

called profit available to a producer. I would like to suggest here though that he must be a good producer, he must be—and I hate to use the word —“efficient” because there are so many factors beyond a producer's control. It has been my experience that over the years an efficient producer, if he's judged on least cost, could become a very inefficient producer the next group of birds he put in his flock because something might have happened at the master breeding farm. Maybe it is the feed. Somebody put in too much salt. Maybe the climate went haywire. There are so many factors involved that you have a great deal of difficulty saying who is efficient and who is not. Some producers have had to go out of business by virtue of the fact that they did not feel they were able to make sufficient funds.

**Mr. Ritchie:** How do you feel about a producer who over-subscribes his quota, if you want to put it that way? His hens lay more than they should. What do you do to him?

**Mr. Pringle:** At the present time and for some time now—we confess to the fact that when we established the Canadian Egg Marketing Agency we really had no precedents on a national scale. We found that it was somewhat different from working at the provincial level. Now quotas are based on the number of hens allocated to a grower, and that grower has the challenge of producing as many eggs as he possibly can from those hens.

We do not restrict the number of eggs he can get out of these pullets. We do not restrict, but we do restrict the number of hens that he can put in his house. This is based on—he is given a quota certificate and his quota is allowed. The national quota, that is the global if you like, allocation to provinces, is established by CEMA, and CEMA is an interprovincial federal group. Each province do their own allocating according to their own wisdom with regard to individual producers.

**Mr. Ritchie:** I have one more question. Because you control the production of the number of hens, are you not in effect a monopoly at the farm gate? Do you not exercise monopoly power at the farm gate, albeit a benevolent one?

**Mr. Pringle:** I would have to agree that we do have the authority to restrict, if you like, the number of hens available to produce eggs, and we have the responsibility to make sure that there are plenty of hens available, that no part of the market is shorted on eggs, that table eggs are in adequate supply, and that the processors by and large at least have access to sufficient eggs to operate their business.

**Mr. Roytenberg:** Mr. Chairman, this is a monopoly sanctioned by the law. It is not an uncontrolled monopoly. It is a supervised monopoly. It is a constrained monopoly, and it is sanctioned by law.

**The Chairman:** Thank you. Dr. Philbrook.

**Mr. Philbrook:** Mr. Chairman, it seems to me that the main factors in competition are price and supply. Perhaps there are some others, other types of service, but those would be the main ones.

Has CEMA had anything in the way of complaints from the public regarding the price and supply situation since CEMA was formed?

*[Translation]*

dire toutefois que ce doit être un bon producteur, il doit être . . . et j'hésite à employer le mot «efficace», car il intervient tant de facteurs indépendants de sa volonté. Au cours des années, je me suis aperçu qu'un producteur efficace, si l'on en juge d'après les coûts, pourrait devenir très inefficace en intégrant de nouvelles volailles à celles qu'il a déjà, car quelque chose a pu se produire à la ferme principale qui les a élevées. Ce peut être à cause des aliments qu'on a trop salés ou à cause des intempéries. Tant de facteurs interviennent qu'il est difficile de dire qui est efficace et qui ne l'est pas. Malgré notre système, certains producteurs perdent de l'argent et certains se sont retirés des affaires, car ils ne pensaient pas réaliser des bénéfices suffisants.

**M. Ritchie:** Que pensez-vous d'un producteur qui dépasse son quota? Ses poules pondent davantage qu'elles ne le devraient. Que faites-vous par mesure de rétorsion?

**M. Pringle:** Nous avouons que lorsque l'Office canadien de commercialisation des œufs a été créé, il n'existait aucun précédent à l'échelon national. Nous nous sommes aperçus que c'était assez différent du travail à l'échelon provincial. Les quotas sont fondés sur le nombre de poules allouées à un éleveur et cet éleveur doit produire autant d'œufs qu'il le peut.

Nous ne limitons pas le nombre des œufs que ses poulettes peuvent pondre. Nous limitons le nombre de ses poules. Il reçoit un certificat qui fixe son quota. L'OCCO répartit le quota national entre les provinces, car l'OCCO est un organisme fédéral interprovincial. Chaque province répartit ensuite son propre quota entre chacun de ces producteurs.

**M. Ritchie:** Une autre question. Étant donné que vous contrôlez le nombre de poules, n'exercez-vous pas en fait un monopole sur la production; même si cela part de bonnes intentions?

**M. Pringle:** Je conviens que nous pouvons limiter le nombre de poules pour la production des œufs, que nous devons veiller à ce qu'il y ait suffisamment de poules et que le marché soit constamment approvisionné en œufs, en œufs de consommation; nous devons également nous assurer que, dans l'ensemble, les transformateurs ont suffisamment d'œufs pour exercer leurs activités.

**M. Roytenberg:** C'est un monopole régi par la loi. Ce n'est pas un monopole échappant à tout contrôle. Il est surveillé. Des restrictions lui sont imposées et il est régi par la loi.

**Le président:** Merci. Monsieur Philbrook.

**M. Philbrook:** Les principaux facteurs de la concurrence sont, me semble-t-il, les prix et les approvisionnements. Il en existe peut-être d'autres, d'autres types de services, mais ceux-ci sont les plus importants.

Depuis sa création, l'OCCO a-t-il reçu des plaintes émanant du public à propos des prix et des approvisionnements?



## [Texte]

**Mr. Pringle:** We really get along rather well with our consumers, with our customers. I think the proof of that is that actually the production of eggs has improved in Canada and they are being consumed, which would indicate that there is good acceptance for our product. That is always open to improvement and we hope that we will continue to do this.

The general public, by and large, I believe, do not create a problem for the Canadian Egg Marketing Agency and egg producers, but I do believe that there are well-intentioned individuals and organizations who have challenged us on a number of occasions, and I think we are continually justifying our existence, and certainly always in a position to justify our input cost and prices.

**Mr. Philbrook:** I ask you this and at the same time give you reassurance I have an open mind on supply management. I do not want you to be too defensive about the question, but what types of complaint would you receive? What would be the commonest?

• 1615

**Mr. Pringle:** I am the Chairman and I work with the organizations. The basic management and operations and administration are handled by Mr. Roytenberg and I would like to turn the question over to himself, if I may, please.

**The Chairman:** Mr. Roytenberg.

**Mr. Roytenberg:** Mr. Chairman, I do not know whether you mean whether we get letters.

**Mr. Philbrook:** Letters, or people knocking down the door. Any type of representation.

**Mr. Roytenberg:** We do get the occasional letter and everyone of course would like to have a lower price. We have received a few.

The major challenge was a challenge before the National Farm Products Marketing Council by the Canadian Association of Consumers, and all the intricacies of the cost factor formula were examined at that time in a public forum, and based on the ruling of the National Farm Products Marketing Council, the methodology was found acceptable.

However, we had a provision in our system that we would review our costs every three years. At the request of the National Farm Products Council, we are making that review every two years, and in fact our update study should be completed by the beginning of July, at which time it will be applied in the formula.

**Mr. Philbrook:** Have you received any complaints about supply? Either too much or too little, but I would imagine too little.

**Mr. Roytenberg:** There was a period last year, in 1976, when supplies available to our further processors were quite tight and we were constrained by government from acting as an importer so that we could not augment the supply: imports can only be made by traditional importers. We then acted to increase the available supply by expanding our quotas and that is the situation we are in now.

## [Traduction]

**M. Pringle:** Nous avons de bons rapports avec les consommateurs, avec nos clients. La preuve en est que la production des œufs s'est améliorée au Canada, ce qui indique que notre produit est bien accepté. Des améliorations sont toujours possibles et nous espérons continuer.

Ni le public dans son ensemble, ni les producteurs ne posent de problèmes à l'Office canadien de commercialisation des œufs; il existe toutefois des personnes et des organismes bien intentionnés qui nous ont critiqués à plusieurs reprises, et nous devons sans cesse justifier notre existence, ainsi que les prix et les coûts de production.

**M. Philbrook:** Je vais vous poser cette question tout en vous assurant que j'ai l'esprit ouvert en ce qui concerne la gestion des approvisionnements. Je ne veux pas que vous soyez trop sur la défensive, mais quel genre de plaintes recevez-vous? Quelles sont les plaintes les plus fréquentes?

**M. Pringle:** Je suis le président et je travaille avec les organismes. La gestion et l'administration relèvent de M. Roytenberg à qui, si vous me le permettez, je vais demander de bien vouloir répondre à cette question.

**Le président:** Monsieur Roytenberg.

**M. Roytenberg:** Voulez-vous dire que nous recevons des lettres?

**M. Philbrook:** Des lettres, ou des gens viennent frapper à votre porte. N'importe quelle plainte.

**M. Roytenberg:** Nous recevons une lettre de temps à autre et, bien entendu, tout le monde voudrait que les prix soient inférieurs. Nous en avons reçu quelques-unes.

Le fait le plus important a été l'interpellation du Conseil national de commercialisation des produits de ferme par l'Association canadienne des consommateurs, et le barème établi en fonction des coûts a été examiné en public dans toute sa complexité; mais le Conseil a déclaré qu'il était acceptable.

Toutefois, nous avons prévu une réévaluation des coûts tous les trois ans. À la demande du Conseil national de commercialisation des produits de ferme, nous faisons cette réévaluation tous les deux ans et la mise à jour devrait être terminée à la fin du mois de juillet, après quoi le barème en tiendra compte.

**M. Philbrook:** Avez-vous reçu des plaintes à propos des approvisionnements, parce qu'ils étaient soit excédentaires soit insuffisants? Mais j'imagine qu'on se plaint plutôt de leurs insuffisance.

**M. Roytenberg:** Il y a eu une période l'an dernier, en 1976, où les approvisionnements étaient vraiment justes, mais le gouvernement nous a interdit d'importer, de sorte que nous n'avons pas pu les augmenter. Les importations ne peuvent se faire que par les importateurs traditionnels. Nous avons alors pris des mesures pour augmenter les approvisionnements en majorant nos quotas, et la situation est la même actuellement.



[Text]

**Mr. Philbrook:** So the import situation is satisfactory from CEMA's point of view, at the moment?

**Mr. Roytenberg:** Well, we feel that all the imports that we bring into the country are disposed of at public expense through our disposal programs. I am not saying that from time to time there may not be a particular need but, on a general basis if the product is not needed, the data we have shows quite clearly that our disposals grow in relation to our imports.

**Mr. Philbrook:** Suggesting that there are excessive imports at times?

**Mr. Roytenberg:** Suggesting that the product which is brought in is brought in because there is a particular cost advantage sometimes and not because there is any need in the marketplace for the quantity of product.

Those are the disciplines we operate under.

**Mr. Philbrook:** Do you have any complaints from your member producers about their quotas and so on?

**Mr. Pringle:** Mr. Chairman, yes, we do. Farming, regardless of its ups and downs and its periodical financial hardships, is kind of a way of life. Farmers are self-employed, and I am not being defensive; but while there are a number of what we might call dissidents, if you do not mind, to this system—and I will not go into some of the other economic reasons why there is opposition—the number is declining and we are getting much better co-operation and understanding. They are also getting to be in a position of being able to provide more input into the methods that are being used. But as long as we have people, we will have complaints; and it is our job to meet and to develop an understanding, which we try to do.

**Mr. Philbrook:** What type of complaints do you get from the member producers, most commonly?

**Mr. Pringle:** I think the most common that I can recall is that they would like to have more quota. They feel that they would like to be able to provide a greater share of the market. This has been one of the most difficult parts of our program. That part, though, is disappearing, and it will disappear I think quickly in the weeks to come.

**Mr. Philbrook:** Considering that this is a plan for sharing a limited-sized pie, why would you get those complaints? Do the members not understand that it has to be divided up and somebody has to make that decision as to who gets what?

• 1620

**Mr. Pringle:** I think I had better qualify this. First of all, you are talking about a very small percentage of producers. I really would not expect that we could expect to find a group of individuals working in any organization under democratic principles of our country that... and I really do not know. Sometimes it amazes me that very many people who should be getting some stability in benefits still would like to complain.

**Mr. Philbrook:** More pointedly, do you get complaints that there may be favoritism in the allocation of quotas, which complaints are sometimes hard to resolve?

[Translation]

**M. Philbrook:** L'OCCO est donc actuellement satisfait des importations?

**M. Roytenberg:** A notre avis, toutes les importations sont écoulées aux dépens du public par l'intermédiaire des programmes qui existent à cet effet. Je ne dis pas qu'un besoin ne se fait pas sentir de temps à autre, mais dans l'ensemble, si l'on n'a pas besoin du produit, les chiffres dont nous disposons indiquent très clairement que l'écoulement augmente au prorata des importations.

**M. Philbrook:** Cela implique que les importations sont parfois excessives?

**M. Roytenberg:** Cela implique que le produit importé parce que le prix en est avantageux et non pas parce que cela répond à un besoin.

Ce sont les règles auxquelles nous devons nous soumettre.

**M. Philbrook:** Vos producteurs se plaignent-ils de leurs quotas notamment?

**M. Pringle:** Oui. Malgré ses aléas et les difficultés auxquelles elle se heurte périodiquement, l'agriculture est en quelque sorte un mode de vie. Les agriculteurs sont à leur compte; je ne cherche pas à les défendre, mais bien qu'il existe un certain nombre de ce qu'on pourrait appeler des dissidents, et je n'aborderai pas ici certaines autres raisons d'ordre économique qui justifient cette opposition, leur nombre diminue et il y a une meilleure collaboration et une meilleure entente. Les agriculteurs veulent aussi participer davantage à l'élaboration des méthodes utilisées. Mais tant que nous aurons des gens, nous aurons des plaintes; notre rôle est d'instaurer la compréhension mutuelle, et nos efforts y tendent.

**M. Philbrook:** Quelles sont les plaintes les plus fréquentes que vous recevez des producteurs?

**M. Pringle:** Si mes souvenirs sont exacts, ils demandent le plus fréquemment des quotas supérieurs. Ils voudraient approvisionner une plus grande part du marché. Cet élément a été l'un des plus difficiles de notre programme, mais il tend à disparaître et il disparaîtra rapidement, je crois, au cours des prochaines semaines.

**M. Philbrook:** Étant donné que vous avez un petit gâteau à partager, quelle est la raison de ces plaintes? Les membres ne comprennent-ils pas qu'il doit y avoir un partage et que quelqu'un doit décider à qui revient telle part?

**M. Pringle:** Je vais préciser ma pensée. D'abord, il s'agit d'un très petit pourcentage de producteurs. Je ne crois pas que nous puissions nous attendre à trouver un groupe de personnes travaillant au sein d'un organisme sous la protection des principes démocratiques de notre pays et qui... enfin, je ne le sais pas. Cela m'étonne que les gens qui se voient assurer une certaine stabilité de bénéfices se plaignent quand même.

**M. Philbrook:** Plus précisément, se plaint-on de favoritisme dans le partage des contingents, plaintes qui sont parfois difficiles à régler?

[Texte]

**Mr. Pringle:** Yes. Not so much between individual producers, but there have been some doubts raised in various areas of the country which specifically related to the allocation of quotas. But, here again, that is a problem which we do not deem to be a great problem at the present time.

**Mr. Philbrook:** Just to finish off that line of questioning quickly. Is there fair agreement now between the various provincial egg marketing boards as to allocation of quotas?

**Mr. Pringle:** The comprehensive egg marketing plan is effectively an interprovincial-federal agreement. It has 35 signatures from the Ministers of Agriculture, the supervisory marketing boards, the marketing boards, CEMA and the council, both from the provinces in CEMA and the council at the national level. So that effectively it is an interprovincial agreement. And we are very, very optimistic, because we are getting great co-operation between the various marketing boards.

**Mr. Philbrook:** Good. One final question of a different type.

The Federation of Agriculture seemed to be concerned that the exemption they desired for marketing boards was not clear in the bill and it seemed to hinge on a difference between the terms "supervised" and "regulated." Do you also have that concern? Are we getting any closer to getting that solved?

**Mr. Pringle:** I wonder if I could refer that question to Mr. Lemieux?

**The Chairman:** Mr. Lemieux.

**Mr. François Lemieux (Legal Counsel, Canadian Egg Marketing Agency):** Mr. Philbrook, I appeared for the CFA also...

**Mr. Philbrook:** I thought I recognized you.

**Mr. Lemieux:** ... and I can answer your question. It was suggested, by various representatives of the Department of Consumer and Corporate Affairs, that the problem of marketing boards could be taken care of, if an amendment to the legislation was enacted whereby the word "supervised" would connote the concept that, if the marketing boards were supervised, then they would be exempted. I have some difficulty with that amendment, particularly because the whole structure of Clause 4.5 is predicated upon regulation, and the regulator, in the marketing board sense, is the marketing board itself, not the supervisory agency. To answer your question, there are still some difficulties with the proposed amendment, because of the manner in which supervision takes place. That was a question which Mr. Huntington asked, about the extent of supervision and the manner in which it is carried out on a daily basis. So that is the difficulty at the present moment.

**Mr. Philbrook:** Mr. Chairman, I wonder if our departmental representatives here have any further comment on that at this time?

**The Chairman:** Mr. Bertrand or Mr. De Melto. I think the question—and, of course, this is the gut question, affecting all

[Traduction]

**M. Pringle:** Oui. Pas tellement au niveau des producteurs eux-mêmes, mais certaines questions ont été soulevées dans diverses régions du pays à propos de l'attribution des contingents. Encore une fois, c'est un problème qui n'est pas tellement sérieux à l'heure actuelle.

**M. Philbrook:** J'en termine avec ces questions. Y a-t-il un accord juste, à l'heure actuelle, entre les différents offices provinciaux de commercialisation des œufs en ce qui concerne le partage des contingents?

**M. Pringle:** Le plan global de commercialisation des œufs doit son existence à un accord interprovincial et fédéral. Il y a 35 signatures apposées au document: ministres de l'Agriculture, organisme de surveillance des offices de commercialisation, offices de commercialisation, l'OCCO et le conseil, et des provinces pour l'OCCO, et le conseil au niveau national. Donc, il s'agit d'un accord interprovincial. Et nous sommes très, très optimistes, parce qu'il y a beaucoup de collaboration entre les différents offices de commercialisation.

**M. Philbrook:** Parfait. Une dernière question, d'un genre différent.

La Fédération de l'agriculture semblait se préoccuper du fait que l'exemption qu'elle désirait pour les offices de commercialisation n'était pas clairement accordée dans le bill, semble-t-il, à cause d'une différence entre les termes «superviser» et «réglementer». Cela vous préoccupe-t-il aussi? En arriverons-nous à une solution?

**M. Pringle:** Peut-être M. Lemieux pourrait-il répondre à cette question?

**Le président:** Monsieur Lemieux.

**M. François Lemieux (conseiller juridique, Office canadien de commercialisation des œufs):** Monsieur Philbrook, j'ai comparu devant vous pour la FCA...

**M. Philbrook:** Il me semblait que je vous avais déjà vu quelque part.

**M. Lemieux:** ... et je puis répondre à votre question. D'après divers représentants du ministère de la Consommation et des Corporations, le problème des offices de commercialisation se réglerait tout seul si l'on modifiait la loi en y introduisant le terme «supervisé» pour préciser que si les offices de commercialisation étaient supervisés, ils seraient alors exemptés. J'ai certains problèmes avec cette modification, surtout parce que tout l'article 4.5 est fondé sur la réglementation, et en ce qui concerne l'office de commercialisation, celui qui applique le règlement est l'office lui-même, pas l'organisme de surveillance. Pour répondre à votre question, il y a toujours certaines difficultés concernant la modification proposée, à cause de la façon dont se fait la supervision. M. Huntington a justement posé une question sur l'importance de la supervision et la façon dont elle est assurée quotidiennement. Voilà donc le problème, actuellement.

**M. Philbrook:** Monsieur le président, je me demande si les représentants du ministère ont autre chose à dire à ce propos?

**Le président:** M. Bertrand ou M. De Melto. Évidemment, voici le nœud du problème qui, d'après tous les offices de



[Text]

marketing boards in their view—is whether in fact they are regulated conduct or not, and whether supervised is an adequate insertion to deal with that question, or maybe the use of words “controlled, supervised or regulated”. I do not really know. But anyway, Mr. Philbrook would like your response to this central question.

• 1625

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I think I would like to have more than just simply a statement that I feel is not adequate. But tell me where the word “supervise” would not cover the situation. In my mind, the agency is supervised by the marketing council. In that respect, where is that statement wrong?

**The Chairman:** Yes, you are wondering why the word “supervise” would not meet the requirements of Mr. Lemieux.

**Mr. Bertrand:** That is right.

**The Chairman:** And I must admit I am a bit confused as to why it would not be adequate, except the argument that you use that the whole base of proposed Section 4.5 deals with regulated conduct. And I suppose that is the essence of the point that is being made by Mr. Lemieux.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, would he feel better if it were “regulated or supervised” conduct.

**The Chairman:** Mr. Lemieux.

**Mr. Lemieux:** Mr. Chairman, I do not think it is very appropriate to express legal opinions off the top of one's head with a suggestion to insert “supervise”. I have considered this and I think the objections are two-fold, apart from the broad one that I mentioned. But you still have difficulty with proposed Section 4.5(2)(c) which creates an unacceptable uncertainty in the application of the proposed act. That is fundamental.

**The Chairman:** I think our Counsel has a view that he wishes to express. Is it agreed with the Committee that we allow this to continue for a couple of moments? It is a very central point in relationship to this problem. Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** Mr. Chairman, I see what the problem is, I think, more clearly today than I did when I heard Mr. Lemieux before the Committee on the Canadian Federation of Agriculture. He is talking about a regulation in the marketing board sense. And this bill uses the word “regulate” without defining it. As I indicated this morning, if one looks at a dictionary one finds that “regulate” means control.

Just as these gentlemen, if I asked them whether their barn or a certain building had its temperature regulated, they would say, “Yes, that temperature is controlled”. I think that is what the word “regulate” means as far as I can see in this proposed section because there is no definition of it and that is what the dictionaries tell you the word “regulate” means. To use it in the marketing board sense, that is that the board is making a regulation, is not the sense in which the word is being used here.

[Translation]

commercialisation, les touche tous de très près, et je crois qu'il s'agit de savoir si leur activité est déjà réglementée ou non, si la «supervision» suffit à régler le problème ou s'il ne faudrait pas plutôt se servir des termes «contrôlé, supervisé ou réglementé». Je ne le sais pas. De toute façon, M. Philbrook aimerait bien que vous répondiez à cette question fondamentale.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, il me semble qu'une simple déclaration ne suffit pas dans le cas actuel. Cependant, il me semble que le terme «superviser» suffirait dans les circonstances. D'après moi, l'office est supervisé par le conseil de commercialisation. Est-ce que je me trompe?

**Le président:** En somme, vous vous demandez pourquoi le terme «superviser» ne répondrait pas aux exigences de M. Lemieux.

**M. Bertrand:** Exactement.

**Le président:** J'avoue aussi ne pas savoir pourquoi c'est contesté, sauf que vous fondez votre argument sur le fait que tout l'article 4.5 proposé traite d'activités réglementées. Je crois que c'est l'essentiel de la question soulevée par M. Lemieux.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, se sentirait-il plus à l'aise s'il s'agissait d'activités «réglementées ou supervisées».

**Le président:** Monsieur Lemieux.

**M. Lemieux:** Monsieur le président, je ne crois pas qu'on puisse donner une opinion juridique de but en blanc quant à la proposition d'insérer le terme «superviser». J'ai étudié cette question sérieusement et je crois qu'il y a deux autres objections, à part l'objection générale que j'ai soulevée. Mais il y a toujours le problème de l'alinéa c) de l'article 4.5(2)c) proposé, qui crée une incertitude inacceptable en ce qui concerne l'application du projet de loi. Voilà qui est fondamental.

**Le président:** Je crois que notre conseiller veut aller plus loin. Le Comité lui permet-il de continuer? Nous sommes au nœud de ce problème. Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Monsieur le président, je crois que je comprends mieux aujourd'hui où se situe le problème que lorsque M. Lemieux était ici au nom de la Fédération canadienne de l'agriculture. Il est question d'un règlement au sens où l'entend un office de commercialisation. Dans le présent bill, on se sert du terme «réglementer» sans en préciser le sens. Comme je l'ai dit ce matin, si l'on consulte le dictionnaire, l'on trouve que «réglementer» signifie qu'il y a aussi contrôle.

Si je demandais à ces messieurs si la température à l'intérieur de leurs granges ou d'un de leurs bâtiments est «réglementée», ils répondraient: «Oui, la température est contrôlée.» Je crois que c'est bien là la signification du terme «réglementer» dans cet article du projet de loi, car le terme n'est pas défini ailleurs et l'on doit se reporter alors au dictionnaire pour savoir ce que veut dire le terme «réglementer». Le mot «réglementer» ici ne veut pas dire, contrairement à ce qu'entend l'office de commercialisation, que l'office édicte un règlement.



## [Texte]

The only other comment I would like to make is that I think it is a dangerous assumption to make that there is now an exemption for marketing boards under the law as it stands. Now, the law, as it stands, indicates that there is only exemption if the board is doing exactly what it was told to do by the legislature. And there are many circumstances and many incidents; indeed we can look at the chicken and egg reference; we can look at the P.E.I. Potato Marketing Board case, where we find the courts pointing out certain things being done by marketing boards which they are not authorized to do.

If there is no exemption in this bill, I would suggest to you now that there are probably activities going on in this country that could be attacked under the Combines Investigation Act as it now stands and put marketing boards in jeopardy.

So I think it is unwise to start with the assumption that you have an exemption and that this proposed act will be taking it away. I think it is best to start with the assumption that there certainly is a question, at least in my mind, as to whether that exemption that is said to be in the jurisprudence exists completely and perhaps look at this proposed section to see whether the word "regulate", certainly in your Counsel's view, does not mean control. And I would then go to the act, where I think it is very clear that the National Farm Products Marketing Council has control over every order made by CEMA, whether they have that control before the order comes into effect or after it comes into effect.

**The Chairman:** Mr. Lemieux, I think it would be very useful for us to hear your views, if you are prepared to give them off the top of your head or from any other geographical location that you find convenient.

• 1630

**Mr. Lemieux:** It may be more appropriate from one place.

I have two comments. If you take a look at what Mr. Affleck said, and this is really the fundamental effect of this act, under present law, under the farm reference case that went to the Supreme Court in 1957, which involved a producer marketing board, that court clearly said that the Combines Investigation Act did not apply, and was not in conflict with the regulation. The law assumed that when you are authorized to do something, if it was authorized it was authorized in the public interest.

When my friend—and I do not want to get into an argument . . .

**The Chairman:** Please do.

**Mr. Lemieux:** . . . looks at the Ontario reference—I should say that we are going to be engaged in the Supreme Court of Canada on June 21 to debate that. It should be said by Mr. Affleck that in every aspect the Ontario Court of Appeal, in a unanimous decision, upheld the validity, both constitutionally and administratively, of those actions.

What this bill does, and it is fundamental, is that when you have an agency, a marketing board, authorized by law to do a particular thing—court administration, pricing, all sorts of

## [Traduction]

Enfin, il est faux de croire que les offices de commercialisation sont exceptés en vertu de la loi actuelle. La loi actuelle précise, en effet, qu'il y a exemption seulement si l'office joue exactement le rôle qui lui a été imposé par le législateur. Si l'on se reporte à certains incidents, le poulet, les œufs, l'Office de commercialisation des pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard, l'on s'aperçoit que les tribunaux ont trouvé que les offices de commercialisation ont posé certains gestes sans autorisation.

S'il n'y a pas d'exemption prévue par le présent projet de loi, il ne faut pas oublier qu'il se fait déjà bien des choses qui pourraient être contestées en vertu de la Loi actuelle relative aux enquêtes sur les coalitions, ce qui pourrait mettre les offices de commercialisation en péril.

Donc, je crois qu'il est faux de prétendre qu'il existe déjà une exemption en vertu de la loi, exemption qui serait retirée si le présent bill était adopté dans sa forme actuelle. D'après moi, l'on doit d'abord se demander si cette prétendue exemption existe dans la jurisprudence actuelle et, ensuite, demander à votre conseiller juridique s'il ne croit pas que «réglementer» veut aussi dire contrôler. Je me reporterais ensuite à la loi, où je crois qu'il est clairement précisé que le Conseil national de commercialisation des produits agricoles a droit de regard sur toutes les commandes passées par l'OCCO, que ce soit avant ou après le fait.

**Le président:** Monsieur Lemieux, je crois qu'il nous serait très utile d'entendre ce que vous en pensez, que ce soit de but en blanc ou rouge ou noir, bref, votre couleur préférée.

**M. Lemieux:** Ne jouons pas les arcs-en-ciel.

J'ai deux remarques à faire. Il y a ce qu'a dit M. Affleck, mais, et c'est le nœud du problème, la loi actuelle a été contestée devant la Cour suprême en 1957 par un office de commercialisation des producteurs, et ce tribunal a précisé que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ne s'appliquait pas et qu'il n'y avait pas de conflit, eu égard au règlement. La loi suppose que lorsqu'on vous a autorisé à faire quelque chose, si l'autorisation a été accordée, elle l'a été dans l'intérêt du public.

Quand mon ami, et je ne veux pas entamer une discussion, . . .

**Le président:** Faites, faites.

**M. Lemieux:** . . . parle du cas de l'Ontario, je me dois de préciser que cette question sera étudiée par la Cour suprême du Canada le 21 juin. M. Affleck aurait dû préciser que la Cour d'appel de l'Ontario a unanimement soutenu la validité, et constitutionnelle et administrative, de ces actions.

D'après le présent projet de loi, et c'est fondamental, si vous avez un organisme, un office de commercialisation, autorisé à faire certaines choses de par la loi, administration des tribu-

## [Text]

things—for a bill of Parliament to come in and say that what is authorized by law may not be acceptable to the Combines Investigation Act, I find totally repugnant. And that is what this bill does, by the provision that producer-appointed boards are not exempt. It makes that fundamental distinction. If you look at the definition of public agency in proposed new Section 4.5(1), the marketing board is a public agency. But when you look at the definition of conduct, because the marketing board is a producer marketing board the exemption does not apply, in terms. So what you have is a regulator, authorized by law, becoming a regulatee. That is the fundamental effect of this bill. That is the perspective from which you have to look at it, in my submission. To get away from that fundamental concept is getting away from the thrust of what this bill is talking about.

The second thing is that when you talk about supervision, and you say, marketing boards are going to be exempt because they are supervised, we say: fine, we do not object to supervision. In fact, we are supervised and we are supervised directly. But the whole thrust of proposed Section 4.5(2)(b), in my submission, is that it is microlegalistic, that is, it goes down to the day-to-day administration of a marketing board, because it uses the words:

... expressly directed its attention to the regulation ...

or it expressly directed its attention to the supervision. The very nature of supervision is to provide a forum, or an avenue to the supervisory board, whereby complaints can be made in respect of the day-to-day administration that goes on on a basis authorized by law. If you have appropriate avenues of appeal—as we say there are both in the National Farm Products Marketing Council and to the Federal Court of Appeal under Section 28—then, heavens! if it is authorized by law and if it is adequately supervised by a supervisory board, which reports to the appropriate Minister of Agriculture at the federal level and at a provincial level, what is the purpose of taking away an exemption that exists at law, and of making the regulator, in the case of marketing boards, the regulatee?

Let me just expand on that. Again, the fundamental distinction is that the equation of marketing boards to private cartels is totally inappropriate. In a private cartel situation you do not have the sanction of the law. Private cartels operate without laws; they are laws unto themselves. Marketing boards, I suggest, because of their legal structure, because of their supervisory structure, operate within the confines of the law; they are not private monopolies. And that is another fundamental distinction that has to be kept in mind when you are dealing with marketing boards. I made a speech.

• 1635

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Lemieux.

Before we proceed directly to questioning, do we want to get any immediate reaction from departmental officials?

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, before Mr. Bertrand answers, could I ...

## [Translation]

naux, établissement de prix, toutes sortes de choses, et voici ce qui me répugne, d'après le présent bill, donc, ce qui est autorisé par la loi peut ne pas être acceptable en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Voilà ce que fait ce projet de loi en prévoyant que les offices mis sur pied par les producteurs ne sont pas exemptés. Voilà une distinction fondamentale qu'on y trouve. Si l'on se reporte au nouvel article 4.5(1) proposé, d'après la définition donnée pour l'autorité administrative, l'office de commercialisation est une autorité administrative. Cependant, lorsqu'on se reporte à la définition du mot «activité», l'exemption ne s'applique pas, parce que l'office de commercialisation est un office de commercialisation des producteurs. Donc, vous avez un organisme de réglementation constitué conformément à la loi qui devient un organisme réglementé. Voilà l'effet fondamental de ce bill. Voilà ce dont je parle dans mon texte. S'éloigner de ce concept fondamental, c'est s'éloigner de la portée principale de ce projet de loi.

Deuxièmement, vous prétendez, en parlant de supervision, que les offices de commercialisation seront exemptés parce que supervisés; nous répondons: parfait, nous n'avons pas d'objection à la supervision. En vérité, nous sommes déjà supervisés, et directement. Mais toute la portée de l'article 4.5(2)(b) proposé, d'après mon texte, c'est que tout devient micro-juridique, c'est-à-dire qu'on s'occupe alors de l'administration quotidienne de l'office de commercialisation parce qu'il y est dit:

... a expressément voulu réglementer l'activité et l'a fait ...

ou a expressément supervisé. La nature même de la supervision nous assure d'une audience devant la commission de supervision, où l'on peut porter plainte sur l'administration quotidienne, tel que prévu par la loi. S'il y a des mécanismes d'appel appropriés ... comme nous disons qu'il y en a et grâce au Conseil national de commercialisation des produits agricoles et grâce à la Cour fédérale d'appel en vertu de l'article 28 ... eh bien, mon Dieu! si c'est autorisé par la loi et s'il y a supervision adéquate par l'intermédiaire d'un office de supervision qui est comptable au ministre de l'Agriculture, et au niveau fédéral et au niveau provincial, pourquoi faire disparaître une exemption qui existe en vertu de la loi, disparition qui transforme celui qui édictait les règlements en celui qui y est assujetté?

Permettez-moi de préciser ma pensée. Il ne faut pas oublier qu'il n'est pas du tout pertinent de comparer un office de commercialisation à un cartel privé. Le cartel privé n'existe pas grâce à la loi. Le cartel privé fonctionne sans foi ni loi; c'est lui qui fait sa propre loi. D'après moi, l'office de commercialisation, à cause du cadre juridique et des contrôles exercés, agit conformément à la loi; ce n'est pas un monopole privé. Voilà une autre distinction fondamentale qu'on se doit de ne pas oublier lorsqu'il s'agit d'offices de commercialisation. Je viens de faire un discours.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Lemieux.

Avant de passer aux questions, les fonctionnaires du ministère ont-ils quelque chose à ajouter?

**M. Breau:** Monsieur le président, avant que M. Bertrand ne réponde, pourrais-je ...



[Texte]

**The Chairman:** Yes. Just a moment until I check my list. You are the next on the list, Mr. Breau, and if you wish to proceed now, do so by all means.

**Mr. Breau:** I was just asking, Mr. Chairman, if the departmental official could answer point blank before he starts: Is there a policy difference here or is there only a legal difference? In other words, is it the policy intent of the subject matter of the bill before us to bring these boards under the proposed Competition Act or not? Or is it only a question of legal terms? If it is not the policy intent, is it just a question of how we are going to put it in the act? I would like that question cleared up.

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I think I might describe the position in relatively simple terms. There are over 100 marketing boards in Canada. The government has tried to devise a rule that would be applicable, that would make sense, to achieve an exemption from the Combines Investigation Act or the proposed Competition Act in almost every case. If you ask me: Now, is there one of those marketing boards that will be caught? It is asking a bit too much. We will need to have a look at every specific one and say, now, is this one meeting the general conditions?

You must realize that the definition of regulated conduct is not only in terms of marketing boards; it is in terms of everything that is going on in the economy that would fall under regulated conduct. You would have the transportation industry, the airline industry, even the professions in some provinces.

**Mr. Breau:** Public utilities?

**Mr. Bertrand:** Public utilities, yes. Bell Telephone is a case in point. It is regulated. This law is trying to lay down general principles of sound policy saying that if the state in its wisdom decides to remove competition, then let us ensure that, in removing competition, it does not create private cartel without accountability.

I believe if a law were to be passed saying this group is authorized to carry on private cartel activity, I do not think the definition and the policy will provide for an exemption of that situation.

I think you could say that about the professions. If a province were to say, let the lawyers do as they please with complete immunity, I do not think this legislation would provide immunity for the legal profession in that province against combination to the detriment of the public. In that respect, there would not be any accountability of that profession. We are just simply laying down the rules in the regulated section about the basic minimum of accountability and public policy.

I believe in our interpretation when we use general terms, general terminology, not referring specifically to marketing boards, our intention was that, looking at the marketing board that we know, those that are quite well-known and well-established

[Traduction]

**Le président:** Oui. Permettez-moi de vérifier la liste. Votre nom est en haut de la liste, monsieur Breau, et si vous voulez prendre la parole immédiatement, allez-y.

**M. Breau:** Je me demandais, monsieur le président, si le fonctionnaire du ministère pourrait nous donner une réponse très directe: y a-t-il une différence de politique, ou ne s'agit-il que d'un différend juridique? En d'autres termes, a-t-on l'intention de se servir du présent bill pour que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'applique dans le cas de ces offices? Ou ne s'agit-il que d'une question de termes juridiques? Si ce n'est pas ce que vise le présent bill, s'agit-il tout simplement de savoir comment la loi devra être rédigée? J'aimerais bien qu'on éclaire ce point.

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, je crois que la réponse est plutôt simple. Il y a une centaine d'offices de commercialisation au Canada. Le gouvernement a essayé de trouver un règlement raisonnable et qui pourrait s'appliquer dans presque tous les cas pour les exempter de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, ou de la Loi sur la concurrence proposée. Quant à savoir si l'un de ces offices de commercialisation pourrait se trouver pris dans les filets de la loi, c'est m'en demander un peut trop. Nous devons étudier les cas un par un pour voir si chaque office répond bien aux conditions générales.

Vous savez, l'activité réglementée ne concerne pas que les offices de commercialisation; cela concerne tout ce qui se fait dans notre système économique et dont on pourrait dire qu'il s'agit d'une activité réglementée. Il y a l'industrie des transports, il y a le transport aérien et il y a même, dans certaines provinces, les professions libérales.

**M. Breau:** Et les services publics?

**M. Bertrand:** Oui, les services publics. Bell Canada, par exemple. C'est une activité réglementée. Dans ce bill, on essaie de poser les principes généraux d'une saine politique qui nous assurera, si l'État, dans toute sa sagesse, décide d'abolir la concurrence, qu'en ce faisant, il ne crée pas de cartel privé qui n'aura de comptes à rendre à personne.

Si on devait adopter une loi précisant que ce groupe est autorisé à poursuivre une activité de cartel privé, je ne crois pas que la définition, ni les politiques, ne prévoieraient alors d'exemption.

Je crois qu'il en irait de même pour les professions. Si jamais une province décidait de permettre aux avocats de faire impunément tout ce qu'ils désirent, je ne crois pas que cette loi accorderait l'immunité aux avocats de cette province si l'on décidait de porter des accusations en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions pour avoir agi au détriment du public. À cet égard, cette profession ne serait comptable à personne. Nous voulons tout simplement préciser, dans l'article relatif aux activités réglementées, quel est le strict minimum de comptes à rendre et de politiques à adopter.

Il me semble que nous nous servons de termes et de terminologie généraux sans parler précisément d'offices de commercialisation parce que, connaissant très bien ceux qui sont déjà créés, nous savons qu'ils répondent aux critères. S'il y avait

[Text]

lished we could say, they would meet the criteria. If there were some doubt we might say, Okay, you do not like the word "regulated". You might prefer to have "supervision" added, or "control", to make sure, but let us keep the law of general application.

• 1640

Would that be, Mr. Chairman, a satisfactory answer?

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, are you saying then that there is no policy difference and you start from there? That it is only a question of interpretation?

**Mr. Bertrand:** I would suggest so.

**Mr. Breau:** In other words, you are saying that the policy intent of Bill C-42 is not to catch—if that is the right word—marketing boards as they have been known in Canada.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I must say that the intention was not to get the marketing boards that we know of squarely within the act, because of the way it is worded. We know of some regulated activities that do not operate on those principles, and those would have been caught. I might refer to some of the trucking or transportation activities in some provinces, where simply the existence of tariff bureaux and so on would not provide the umbrella required. We have some statements that the law was not intended to say that marketing boards as such are exempt. This is exactly right. We did not want to zero in on marketing boards as such, but we did not want to have conditions that would make it possible to recognize that marketing boards are in fact exempt under this Bill.

**Mr. Breau:** That satisfies me, and it is helpful.

**The Chairman:** If I can intervene for just a moment, perhaps my understanding is a little deficient in this case, but one thing that I thought was also abundantly clear does not seem to be emerging at the moment. That is, regulated conduct is exempt in so far as it is regulated, but if a supervisory body over a marketing board elected by members of the community it is serving is not being supervised, controlled or regulated, then it would be caught. Is that not true? I just want to get that other side of the coin in there because it is a very subtle distinction. The exemption is in so far as they are regulated by a responsible public body, as I understand it.

**Mr. Breau:** In so far as Parliament is alert or the government is alert in making sure they are properly supervised.

**The Chairman:** The real argument, it seems to me, boils down to whether CEMA is such a body, or the farm products marketing council or the turkey council or whatever. As I see it, it is a hard pragmatic question as to whether that particular group falls within that definition.

**Mr. Lemieux,** I see you itching to get back into the fray.

**Mr. Lemieux:** I think we are coming down to another very important point. Take the case of a marketing board that is not properly supervised; we will use that assumption. It is agreed here that they would be caught by the Combines Investigation Act.

[Translation]

quelque doute à ce sujet, nous pourrions toujours dire: «Bon, parfait, vous n'aimez pas l'emploi du terme «réglementé».» Peut-être préférez-vous ajouter le mot «surveillance», ou «contrôle», pour être sûrs, mais faisons en sorte que le champ d'application de la loi reste général.

Cette réponse est-elle satisfaisante, monsieur le président?

**M. Breau:** Voulez-vous donc dire que cela ne fait aucune différence en ce qui concerne la politique? Ce n'est qu'une question d'interprétation?

**M. Bertrand:** Je le pense.

**M. Breau:** Autrement dit, le Bill C-42 n'a pas pour but d'attraper, si tel est bien le terme, les offices de commercialisation tels que nous les connaissons au Canada.

**M. Bertrand:** Je dois dire que l'intention n'était pas d'intégrer directement les offices de commercialisation à la loi, étant donné la façon dont celle-ci est formulée. Nous savons que certaines activités réglementées ne se conforment pas à ces principes, et ce sont elles qui seront sanctionnées. Je pourrais parler du camionnage ou des transports dans certaines provinces ou les bureaux du tarif, par exemple, n'assurent pas la protection voulue. Il a été dit qu'on n'avait pas l'intention d'exclure les offices de commercialisation de la loi. C'est absolument vrai. Nous ne voulions pas nous arrêter uniquement aux offices de commercialisation, mais nous ne voulions pas non plus créer des conditions telles que les offices de commercialisation seraient dispensés de l'application de cette loi.

**M. Breau:** Cela me satisfait et c'est utile.

**Le président:** Permettez-moi d'intervenir un instant, car je n'ai pas très bien compris une chose qui me semblait pourtant parfaitement claire. La loi ne s'applique pas à une activité dans la mesure où celle-ci est réglementée, mais elle s'applique à un organisme chargé de surveiller les offices de commercialisation et dont les membres sont élus parmi le milieu qu'ils servent, si cet organisme n'est pas lui-même surveillé, contrôlé ou réglementé, n'est-ce pas? Je voulais montrer cet autre côté de la médaille, car la distinction est très subtile. Si j'ai bien compris, la loi ne s'applique pas tant qu'il s'agit d'une activité réglementée par une organisme public.

**M. Breau:** Pourvu que le Parlement ou le gouvernement veille à ce que ce soit bien surveillé.

**Le président:** Tout se ramène, me semble-t-il, à la question suivante: l'OCCO, le Conseil de commercialisation des produits de ferme ou le Conseil de commercialisation de la dinde sont-ils conformes à cette définition? C'est une question à laquelle il est difficile de répondre de façon pragmatique.

Monsieur Lemieux, je vois que vous brûlez de revenir à l'attaque.

**M. Lemieux:** Je crois que nous arrivons à un autre point très important. Prenons le cas d'un office de commercialisation qui n'est pas bien surveillé; c'est une supposition. Il est entendu ici que cet office tomberait sous le coup de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.



[Texte]

**Mr. Bertrand:** It depends on what they do.

**Mr. Lemieux:** Depending on what they do.

**Mr. Bertrand:** If they just fix the time of the next crop, there is no problem.

**The Chairman:** I presume they would have to commit an offence.

**Mr. Lemieux:** Right. They would have to commit an offence.

It seems to me that the proper approach for public policy to take is this. In the case of a board that is not properly supervised, the mechanism to enforce proper supervision in the public interest is not to subject it to possible criminal prosecution, because it is not the marketing board's fault. The fault lies somewhere else. The fault lies in the supervisory board, or the fault may lie with a provincial minister of agriculture. It seems to me that as a legal technique, what the members of Parliament should do is to ask questions in the House. Members of the legislature should ask questions in the House. Why is not this body properly supervising this agency? That is the proper forum. You do not deny an exemption and subject it to criminal prosecution for a sin that it itself is not committing. That, I think, is fundamental to this whole approach.

• 1645

Just another comment on the principle of policy that Mr. Bertrand expressed, I invite all of the members of Parliament to look at the Skeoch report, which was the basis of much of the drafting. Those pages of the Skeoch report dealing with marketing boards will give you the flavour, I think, that was behind those authors. Whether that flavour was translated into the draftsman's words, I cannot surmise and it would be inappropriate for me to do so.

**The Chairman:** Mr. Breau, I am sorry, have you concluded? I do not want to cut you off, Mr. Breau, but I think Mr. Affleck wants to squeeze in on your time. Is that agreed?

**Mr. Affleck:** The only comment I can make with respect to that is that every other type of board presumably on the same philosophical base would have to be exempt as well. In other words, if a group of people get together to file a tariff in the Province of Ontario and the Ontario transport board does not have any power to deal with it and does not really deal with it, then philosophically on that basis and on Mr. Lemieux's basis, there is really nothing we should do because I do not think "policy-wise" one can treat one group in the economy different from another group.

**The Chairman:** Mr. Breau, you have the floor, whether you realize it or not.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, my questions have been answered. I would just like to congratulate CEMA on its choice of lawyers. I made the same choice when I first bought my house in Ottawa in 1968.

**The Chairman:** I was saying to your Chairman in an aside that I think Lemieux has earned his money today.

[Traduction]

**M. Bertrand:** Tout dépend de ce qu'il fait.

**M. Lemieux:** Tout dépend de ce qu'il fait.

**M. Bertrand:** Si son rôle est de fixer la date de la prochaine récolte, il n'y a aucun problème.

**Le président:** Il faudrait, je présume, qu'il commette une infraction.

**M. Lemieux:** Effectivement. Il faudrait qu'il commette une infraction.

Selon moi, il convient d'adopter la politique suivante. Pour bien surveiller un office qui ne l'est pas, et cela dans l'intérêt du public, il ne faut pas l'exposer à des poursuites pénales, car ce n'est pas sa faute. La faute est ailleurs. La faute doit être imputée à l'organisme de surveillance ou au ministre provincial de l'Agriculture. Juridiquement, me semble-t-il, la technique à adopter est une interpellation à la Chambre de la part des députés. Les membres de l'assemblée législative devraient poser des questions à la Chambre. Pourquoi cet organisme ne surveille-t-il pas suffisamment cet office? C'est là où le problème doit être débattu. On ne refuse pas une dispense et on n'expose pas l'office à des poursuites pénales pour un délit qu'il n'a pas commis lui-même. Cela me paraît essentiel.

J'aurais un autre bref commentaire à faire sur le principe de la politique énoncée par M. Bertrand: j'invite tous les députés à regarder le rapport Skeoch, qui a inspiré une bonne partie du libellé du bill. Une partie du rapport porte sur les offices de commercialisation et vous exposera, je crois, l'intention des auteurs du projet de loi. J'ignore si cet esprit a été traduit pas les rédacteurs et il serait inapproprié pour moi de vous en faire part.

**Le président:** Monsieur Breau, je suis désolé; avez-vous terminé? Je ne veux pas vous interrompre, monsieur Breau, mais je crois que M. Affleck veut prendre de votre temps. Seriez-vous d'accord?

**M. Affleck:** Le seul commentaire que je peux faire à cet égard, c'est qu'il faudrait exempter aussi tout autre type d'office, probablement pour les mêmes raisons théoriques. En d'autres termes, si un groupe présente un tarif dans la province d'Ontario et que la Commission ontarienne des transports n'a pas le pouvoir de rendre un jugement à ce sujet, alors, d'après le raisonnement et celui de M. Lemieux, on ne pourrait rien faire, car je ne crois pas qu'il soit sage, du point de vue politique, de faire des distinctions entre les divers groupes de notre économie.

**Le président:** Monsieur Breau, vous avez la parole, que vous le sachiez ou non.

**M. Breau:** Monsieur le président, on a déjà répondu à mes questions. J'aimerais féliciter l'Office canadien de commercialisation des œufs d'avoir choisi de si bons avocats. J'ai fait le même choix lorsque j'ai acheté ma maison à Ottawa, en 1968.

**Le président:** Je disais à votre président, en aparté, que je crois que M. Lemieux a vraiment mérité sa rémunération aujourd'hui.

[Text]

**Mr. Breau:** It was cheaper for me today to get his advice.

**The Chairman:** Mr. Affleck, wants to continue for a moment, then we will proceed to our next questioner, Mr. Clermont.

**Mr. Affleck:** I think it would be of interest to the members, and apparently it has been in the past, to note what is going on in the United States. In that regard I just would like to refer briefly to a statement made by President Carter in his statement on inflation on April 15 of this year where he had this to say, and I am quoting:

Resolute enforcement of the anti-trust laws helps ensure that products will be available in the marketplace at competitive prices. The Justice Department will vigorously enforce the laws against those who fix their prices at artificial levels. The recent policy of intervening in regulatory agency actions will also continue in order to inject competition into regulated industries wherever this is feasible.

So it would seem to me that the same type of policy approach has been adopted already in the United States.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, nous assistons toujours à un débat entre avocats concernant les articles 4 et 5. Comme en fin de compte, tout tourne autour de ces deux articles, ne serait-il pas possible de régler cette question une fois pour toutes avec les représentants du ministère de la Consommation et des Corporations et des représentants comme M. Lemieux? M. Lemieux est ici aujourd'hui pour l'office canadien de commercialisation des œufs, mais dernièrement il est venu sous un autre chapeau, il était le conseiller juridique de la Fédération canadienne de l'agriculture. Parce que, nous avons à l'ordre du jour plusieurs offices de commercialisation, pour les œufs ou le tabac, etc., alors tout tourne autour de 4.5 et de 4.6...

Monsieur Bertrand, ne serait-il pas possible, une fois pour toutes, de régler cette question avant que l'on ait encore un plus grand nombre de mémoires?

**The Chairman:** Mr. Bertrand.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I welcome the suggestion and if we have time available, I would be pleased to meet with anyone in that respect to go over the details and report to you.

**The Chairman:** Thank you.

• 1650

**M. Clermont:** Monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois, à la suite de ces rencontres-là j'apprécierais que M. Bertrand fasse son rapport au Comité, et pas seulement au président.

**The Chairman:** Well, I presume he would do so, if he feels there is something to report, and it certainly would come before the Committee.

[Translation]

**M. Breau:** Mais il m'en a coûté moins cher aujourd'hui d'entendre ses conseils.

**Le président:** M. Affleck veut continuer encore une minute, et ensuite nous passerons au prochain sur la liste, M. Clermont.

**M. Affleck:** Je crois que les membres seraient intéressés, comme ils l'ont apparemment été par le passé, de savoir ce qui se passe aux États-Unis. A cet effet, j'aimerais simplement faire une brève allusion à une déclaration que le président Carter a faite sur l'inflation le 15 avril de cette année:

L'application concertée des lois anti-trusts aide à assurer que les produits seront disponibles sur le marché à des prix compétitifs. Le ministère de la Justice appliquera vigoureusement les lois contre ceux qui fixent leurs prix à des niveaux artificiels. La récente politique d'intervention dans les activités des organismes de réglementation restera aussi en vigueur, afin d'injecter de la concurrence dans les industries réglementées, là où c'est possible.

Alors, il me semblerait que l'on adopte la même politique aux États-Unis.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, we are still witnessing a debate between lawyers over Clauses 4 and 5. As everything seems to revolve around these two clauses, would it not be possible to settle this question once and for all with representatives from the Department of Consumer and Corporate Affairs and with representatives like Mr. Lemieux, for example? Mr. Lemieux is here today on behalf of the Canadian Egg Marketing Agency but he appeared recently in another function, that is, as Legal Adviser for the Canadian Federation of Agriculture. There are a good many marketing boards, for eggs, or tobacco and so forth, on the agenda so everything revolves around 4.5 and 4.6...

Mr. Bertrand, would it not be possible once and for all to settle this question before we receive yet more briefs?

**Le président:** Monsieur Bertrand.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, j'accepte la proposition, et si le temps nous le permet, je serais content de rencontrer qui que ce soit à cet égard pour discuter des détails et pour vous faire rapport.

**Le président:** Merci.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, with all due respect, after these meetings I would appreciate Mr. Bertrand reporting to the Committee and not only to the Chairman.

**Le président:** Eh bien, je présume qu'il en sera ainsi; s'il croit qu'il y a quelque chose qui doit faire l'objet d'un rapport; le Comité en sera sûrement saisi:



*[Texte]*

**M. Clermont:** A chaque représentation que nous avons eue du secteur agricole, il s'est toujours agit des deux articles 4 et 5; appelez-les 4.1, 4.2, 4.5, 4.6, c'est toujours les deux articles mis en cause devant nous. Bien entendu, il y a d'autres questions à côté, comme certaines que je vais poser . . . Mais ce sont les deux articles du Bill C-42 dont nous parlent les témoins du secteur agricole ou des offices de commercialisation.

Comme cela, monsieur Bertrand, vous êtes disponible, et j'espère que M. Lemieux a entendu vos paroles et qu'il sera possible d'aider le législateur dans l'étude du Bill c-42, le plus tôt possible.

Concernant le mémoire, monsieur le président . . . Monsieur Pringle, dans le mémoire vous traitez de l'article 33. Mais lors de la discussion de l'article 33 de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, la Fédération canadienne de l'agriculture a exprimé l'avis que cet article n'offrait aucune protection aux règlements édités par un office de commercialisation élu par les producteurs.

Dans votre mémoire, vous déclarez que l'article 33 garantirait une protection limitée à l'Office canadien de commercialisation des œufs. Alors, pourriez-vous nous donner d'autres détails concernant votre avis sur «protection limitée»? Qu'est-ce que vous entendez par une «protection limitée»?

**M. Lemieux:** D'accord.

**M. Clermont:** Parce que la Fédération dit qu'elle n'a pas de protection . . .

**M. Lemieux:** Sur l'article 33, il y a deux commentaires à faire.

Premièrement, selon mon interprétation juridique, toute exception est déterminée par les tribunaux d'une façon restrictive donc, si on ne trouve pas aux quatre coins de l'article une exemption, la tendance des tribunaux, c'est d'interpréter cela d'une façon restrictive.

L'autre point: je ne crois pas qu'il y ait contradiction entre ce que la Fédération canadienne de l'agriculture dit et ce que l'OCCO dit. Je crois, si vous regardez les termes de l'article 33 de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, que la seule protection envisagée par cet article, ce seront des accords, des arrangements entre l'agence et les producteurs et les personnes qui mettent en marché les produits commercialisés. C'est l'étendue de l'exception. Je dis donc simplement que l'exemption ne permet pas le genre d'activités que l'OCCO transige tous les jours et deuxièmement, et c'est peut-être d'une importance primordiale, cette exemption-là ne s'applique pas aux offices des provinces.

**M. Clermont:** Seulement aux offices créés par une loi fédérale?

**M. Lemieux:** Précisément, monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Dans un autre domaine, monsieur le président, monsieur Pringle, lorsque mon collègue, M. Philbrook vous a posé une question à propos des plaintes que pourraient avoir les producteurs qui appartiennent à votre organisation, quel est le processus à l'intérieur de la loi qui a établi les offices de commercialisation qui permet à un producteur ou à

*[Traduction]*

**Mr. Clermont:** Each representation we have heard from the agricultural sector has always dealt with Clauses 4 and 5; call them 4.1, 4.2, 4.5 and 4.6. It is always these two clauses which are involved. Of course, there are other questions on the side, like those I am going to ask . . . But it is primarily these two clauses in Bill C-42 with which the witnesses from the agricultural sector and from the marketing boards always deal.

So, Mr. Bertrand, you are available; I hope that Mr. Lemieux heard you and that it will be possible to help the legislator in the study of Bill C-42 as soon as possible.

Respecting the brief, Mr. Chairman, . . . Mr. Pringle, in the brief you refer to Clause 33. But when we were discussing Clause 33 of the Farm Products Marketing Agencies Act, the Canadian Federation of Agriculture expressed the opinion that this clause offered no protection to regulations laid down by a marketing board elected by the producers.

In your brief, you state that Clause 33 would guarantee limited protection to the Canadian Egg Marketing Agency, so could you elaborate on what you mean by "limited protection"?

**Mr. Lemieux:** Please.

**Mr. Clermont:** Because the Federation said that it has no protection . . .

**Mr. Lemieux:** I have two comments to make on Clause 33.

First, according to my legal interpretation any exception is determined by the courts in a restrictive manner. So, if an exemption cannot be found anywhere in the clause, the tendency of the court is to interpret it in a restrictive way.

Another point: I do not believe that there is any contradiction between what the Canadian Federation of Agriculture says and what CEMA says. If you will look at the terms of Clause 33 in the Farm Products Marketing Agencies Act you will note that the only protection offered under this clause are agreements, arrangements between the agency and the producers and the people who market the products. That is as far as the exemption goes. I am simply saying that the exemption does not permit the type of daily activity that CEMA is engaged in and, secondly, and this is perhaps of prime importance, that this exemption does not apply to provincial boards.

**Mr. Clermont:** Only to federal boards?

**Mr. Lemieux:** Exactly, Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** In another vein, Mr. Chairman, Mr. Pringle, when my colleague Mr. Philbrook asked you a question concerning the complaints that producers belonging to your organisation may have, what is the process under the law which establishes marketing boards and allows a producer or a

[Text]

un consommateur, de faire appel quand il croit qu'il y a eu injustice ou discrimination? Quel est le processus d'appel?

**Mr. Pringle:** Mr. Clermont, this is a subject that could best be handled by our General Manager, who has been in this position and who is working with the methods and routine procedures. I would ask Mr. Roytenberg to answer that question.

**Mr. Roytenberg:** Sir, I will answer in English, if you will permit me.

**Mr. Clermont:** That is your privilege, sir. It is my privilege to ask questions in French.

• 1655

**M. Roytenberg:** Je peux m'exprimer en français mais pas aussi bien...

**M. Clermont:** Ecoutez, il existe deux langues officielles au pays, le français et l'anglais. Personnellement j'utilise celle où l'ai le plus de facilités, soit le français; alors vous, si vous préférez l'autre langue officielle... Ici les deux langues sont officielles monsieur. Et nous avons l'interprétation simultanée.

**M. Roytenberg:** Merci monsieur. There are two paths for appeal. One is to the Council, the Farm Products Marketing Council, and the other is to the courts. And we have experienced both of them.

**M. Clermont:** Dans un autre domaine... dans votre mémoire messieurs, vous semblez être préoccupés par le fait que l'article 27 permettrait à l'administrateur d'intervenir devant un office à l'égard de toute question qui d'après lui pourrait avoir des répercussions sur la concurrence. Croyez-vous que l'administrateur interviendrait à l'égard d'une question qui n'a aucun rapport valable avec la question de la concurrence?

J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus.

**M. Lemieux:** Monsieur Clermont, non certainement pas. On ne pourra pas dire ici que l'administrateur de la loi s'ingérerait dans une affaire qui n'aurait aucun rapport avec la compétition. Nous devons comme citoyens nous baser sur le fait que l'administrateur agirait dans le cadre de la loi. L'article 27 permet à l'administrateur d'avoir une plus grande ouverture, ce que ne lui permet pas la loi telle qu'elle est présentement rédigée. Ce que nous disons, c'est que les offices de mise en marché sont déjà sous l'égide du Conseil national ou des régies, comme par exemple dans la province du Québec, et qu'il existe déjà un droit de regard de la part de ce conseil, de la part de ces régies. Je pense que la meilleure direction que l'administrateur pourrait avoir c'est de faire ses représentations au niveau de ces agences-là mais pas au niveau des détails administratifs que pourrait opérer jour après jour une agence de mise en marché.

**M. Clermont:** Monsieur le président, j'aimerais avoir maintenant la réaction de M. Bertrand aux remarques de M. Lemieux.

**Le président:** Monsieur Bertrand.

[Translation]

consumer to appeal when he believes there has been some injustice or discrimination? What is the appeal process?

**M. Pringle:** Monsieur Clermont, voilà un sujet tout désigné pour notre directeur général, car il travaille dans ce domaine, c'est-à-dire les méthodes et les procédures courantes. Je demanderais à M. Roytenberg de répondre à cette question.

**M. Roytenberg:** Monsieur, je répondrai en anglais, avec votre indulgence.

**M. Clermont:** C'est votre privilège, monsieur. C'est mon privilège de poser des questions en français.

**Mr. Roytenberg:** I can express myself in French but not as well as in...

**Mr. Clermont:** Listen, there are two official languages in the country, French and English. Personally, I use that with which I feel the most comfortable and that is French; so, if you prefer the other official language... There are two official languages here, sir, and we have simultaneous interpretation.

**Mr. Roytenberg:** Thank you, sir. Il y a deux mécanismes d'appel: le Conseil de commercialisation des produits agricoles, et les tribunaux. Et nous avons expérimenté les deux.

**Mr. Clermont:** Turning to another subject..., in your brief, gentlemen, you seem to be concerned by the fact that Clause 27 would allow the Advocate to intervene in a board on any question which, in his opinion, may affect competition. Do you believe that the Advocate would intervene on a question which had no apparent relation with the question of competition?

I would appreciate your comments on that.

**Mr. Lemieux:** Mr. Clermont, certainly not. It could not be said that the Advocate of the law would become involved in something that had no relation to competition. As citizens, we must keep in mind that the Advocate would act within the law. Clause 27 permits a broader scope, which he does not have under the present Act. What we are saying is that marketing boards are already under a National Council or boards, like those, for example, in the Province of Quebec, and these organizations already have the right to intervene. I believe that the best direction that the Advocate could take is to make his representations with these agencies but not to intervene in the day to day administrative housekeeping of a marketing board.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, I would now like to hear Mr. Bertrand's reaction to Mr. Lemieux's remarks.

**The Chairman:** Mr. Bertrand.



[Texte]

**M. Bertrand:** Monsieur le président, je crois que l'article 27.1 permet à l'administrateur d'intervenir quand les décisions des agences ont des effets sur la concurrence. Je crois qu'il est impensable et irréaliste de s'imaginer que l'administrateur puisse intervenir dans toutes les décisions. Les ressources que le gouvernement peut mettre à sa disposition sont limitées et il y a beaucoup d'autres articles dans la loi qui doivent être respectés, suivis et administrés. Je ne peux pas concevoir, ni prévoir en ce moment, d'autres types d'intervention que des interventions d'ordre général lorsque par exemple vous mentionnez qu'une nouvelle formule doit être élaborée au bout de trois ans, lorsqu'un nouveau programme doit être établi etc.

**M. Clermont:** Un instant s'il vous plaît... Est-ce que je pourrais avoir la réaction de notre conseiller légal, M. Affleck, aux remarques de M. Lemieux?

**The Chairman:** Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** The remarks, Mr. Chairman, concern me in certain respects. The one respect that does concern me is the outline of the appeal procedures now available. Those appeal procedures are found when we get to the court, in Section 28 of the Federal Court Act which deals only with appeals by parties directly affected by the decision.

• 1700

Mr. Lemieux has probably given an opinion on this to the agencies, but I think the question is whether or not a consumer or a consumers' group would be a party directly affected by the decision of CEMA. If the finding was that the group was not, then the appeal procedure to the courts, at least, would be limited to producers, transporters and other people who might be affected.

With regard to Section 27.1, it certainly provides that the Competition Policy Advocate may, on direction from his Minister or from the Governor in Council, intervene in certain proceedings, or on his own initiative. But simply to make representations to the board in respect of the matter of competition, he does not get any rights other than the rights that the parties before the board themselves have.

**Mr. Clermont:** Thank you, sir.

**The Chairman:** Thank you very much. We have completed our first round and I would like to exercise the privilege of asking a couple of questions myself.

I am getting a little bit away from 4.5 and 4.6, which is the centre of this whole discussion, and before I go into that in specific detail, I would like to know if it really is the position of CEMA that they ought to be exempted from all provisions of the Act. Or are you really advocating a specific and clear exemption to certain provisions of the Act?

**Mr. Pringle:** Mr. Chairman, if I might, I will respond as the chairman and a lad who spends a great deal of time corresponding and working with the various marketing boards in all of the provinces and with the producers involved. It is really—and I say this respectfully—felt that the Farm Products Marketing Agencies Act is an Act that was put together in Parliament over a period of two years. It has been proclaimed

[Traduction]

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I think that Clause 27.1 allows the Advocate to intervene when agencies, decisions have an effect on competition. I think it is unthinkable and unrealistic to believe that the Advocate may intervene in all decisions. There are only limited resources that the government may put at his disposal and there are a good many other clauses in the law that must be respected and enforced. I cannot conceive, or even foresee at the moment, any type of intervention other than the general intervention in the case of, for example, as you mentioned, the drafting of a new formula after three years, or the establishment of a new program, and so forth.

**Mr. Clermont:** Just a minute, please... Could I now hear the opinion of our Legal Adviser, Mr. Affleck, on Mr. Lemieux's remarks?

**Le président:** Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Certains aspects de ces remarques, monsieur le président, m'intéressent. Premièrement, on a donné les grandes lignes du processus d'appel qui existe à l'heure actuelle. Ces appels se font en cour, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, qui s'occupe uniquement des appels émanant des parties directement touchées par la décision.

M. Lemieux a probablement donné son avis aux offices à ce sujet, mais je crois qu'il s'agit de savoir si un consommateur ou un groupe de consommateurs serait directement touché par la décision de l'OCCO. Si l'on juge que non, la procédure d'appel, dans les tribunaux du moins, serait limitée aux producteurs, aux transporteurs et à d'autres personnes qui pourraient être atteintes.

Quant à l'article 27.1, il stipule assurément que l'administrateur peut, sur l'ordre du ministre ou du gouverneur en conseil, intervenir dans certaines affaires, ou de sa propre initiative. Mais de faire simplement des demandes à l'office en matière de concurrence ne lui accorderait pas d'autres droits que ceux dont jouissent les parties comparissant devant l'office.

**M. Clermont:** Merci, monsieur.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous avons terminé le premier tour et j'aimerais exercer mon droit de parole et poser quelques questions moi-même.

Je m'écarte quelque peu des articles 4.5 et 4.6, le centre de tout ce débat, et avant d'entrer dans les détails, j'aimerais savoir si l'OCCO est vraiment d'avis que l'on devrait l'exempter de toutes les dispositions de la loi. Ou est-ce que vous invoquez, plutôt, une exemption précise et bien définie de certaines dispositions de la loi?

**M. Pringle:** Monsieur le président, si vous me le permettez, je répondrai à titre de président et comme quelqu'un qui passe beaucoup de temps à s'entretenir et à travailler avec les divers offices de commercialisation, dans toutes les provinces, et également avec les producteurs en question. On croit vraiment, et je le dis ceci avec respect, que la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme est une loi conçue par

[Text]

by the Governor in Council. It is with the advice and consent of the Senate, and it is doing an admirable job of supervising the Canadian Egg Marketing Agency. They actually duplicate our tracing procedures without reference to us, and they can disallow, as has been stated.

Therefore, it is very difficult for many of us, and myself as chairman, to understand why with this Act and with the job that is being done by the Farm Products Marketing Council there appears to be a need for another level of government to be required to perform this function. I am not a lawyer, nor do I understand all of the legal implications, but as a layman, and in my association with thousands of farmers across the country, this is our main problem. Maybe Mr. Roytenberg would like to add something to what I have said.

**The Chairman:** I gather, Mr. Pringle, from what you have said that you are really seeking a total exemption from all elements of the competition law?

**Mr. Pringle:** Speaking as I have spoken, I would say that unless somebody can prove to us that there is something about the Farm Products Marketing Council which is not doing the job, then, yes, I believe that we would request that we receive total exemption from Bill C-42.

**The Chairman:** Could I ask you a question? I hope you do not think I have set you up on this one, I just want to use the argument of *reductio ad absurdum*, I suppose, to find out precisely what the implications of that would be. For instance, take the misleading advertising section of the Competition Act. If in the pursuit of your ordinary endeavours to encourage people to eat eggs you advertise that they did not contain any cholesterol, would you not think that is something that ought not to be done, and maybe the public ought to be able to get a handle on that kind of question? In other words, should misleading advertising, for instance, be allowed to an agricultural marketing board?

• 1705

**Mr. Roytenberg:** Mr. Chairman, such material is subject to preaudit before publication.

**The Chairman:** Preaudit by whom?

**Mr. Roytenberg:** By the various government authorities. We cannot publish a television ad before it is viewed by the regulatory authorities in government at the present time.

**The Chairman:** But if the regulatory authority—I am not too sure how the act really focuses in on the question of misleading advertising but I would presume that if the regulatory authority did not address himself specifically to the question and just sort of let it go, this was an ad of CEMA or whoever, would you not think it would be reasonable that at least you should be expected to have honest advertising? I am sure you do. I see your ads and your little eggs and things that are running around, and I think it is all great stuff, and I like

[Translation]

le Parlement au cours d'une période de deux ans. Le gouverneur en conseil l'a proclamée. Le Sénat l'a recommandée et l'a approuvée. Elle s'acquitte très bien de sa tâche de surveiller l'Office canadien de commercialisation des œufs. En vertu de cette loi, on peut effectivement faire les mêmes vérifications que nous, sans faire appel à nos services, et il peut y avoir désapprobation.

Alors, il est très difficile pour beaucoup d'entre nous, et pour moi, à titre de président, de comprendre pourquoi il semble nécessaire, avec l'existence de cette loi et du Conseil de commercialisation des produits agricoles, d'affecter cette même tâche à un autre niveau de gouvernement. Je ne suis pas avocat, et je ne comprends pas toutes les subtilités juridiques, mais comme profane, et vu que je fais affaire avec des milliers de cultivateurs à travers le pays, voilà notre problème principal. Peut-être que M. Roytenberg aimerait ajouter à mes propos.

**Le président:** Monsieur Pringle, si je comprends bien vos propos, vous cherchez une exemption totale de tous les éléments de la Loi sur la concurrence?

**M. Pringle:** Je dirais qu'à moins que quelqu'un puisse nous prouver qu'il y a quelque chose qui empêche le Conseil de commercialisation des produits agricoles de s'acquitter de sa tâche, je crois que, oui, nous demanderions une exonération entière du projet de loi C-42.

**Le président:** Puis-je vous poser une question? J'espère que vous ne croirez pas que je veux vous coincer; je veux simplement faire appel au raisonnement par l'absurde pour savoir quelles en seront exactement les conséquences. Par exemple, prenons l'article sur la publicité trompeuse, dans la Loi sur la concurrence. Si, dans le cadre normal de votre publicité visant à encourager les gens à manger des œufs, vous dites que ceux-ci ne contiennent pas de cholestérol, ne croyez-vous pas que l'on devrait faire quelque chose à ce sujet, que le public devrait peut-être être saisi de ce genre de question? En d'autres termes, devrait-on permettre à un office de commercialisation des produits agricoles d'avoir recours à la publicité trompeuse, par exemple?

**M. Roytenberg:** Monsieur le président, la publicité est toujours vérifiée avant d'être publiée.

**Le président:** Vérifiée par qui?

**M. Roytenberg:** Par les diverses autorités gouvernementales. Nous ne pouvons faire passer une publicité à la télévision avant de l'avoir montrée aux autorités investies du pouvoir de réglementation.

**Le président:** Mais si ces autorités n'y font pas particulièrement attention et laissent passer... je ne sais pas exactement ce que dit la loi en regard de la publicité trompeuse, mais ne croyez-vous pas que dans le cas de l'OCCO, il serait au moins logique que la publicité soit honnête? Vous êtes certainement de cet avis. Je songe en particulier à votre publicité où on voit de petits œufs courir à gauche et à droite; j'adore les œufs et je trouve cela superbe, mais je me demande si on devrait faire



## [Texte]

eggs. But I just wonder if you think you should be treated in a unique way in relationship to advertising for instance. I would not think you really believe that.

**Mr. Roytenberg:** Mr. Chairman, what we are talking about—I think you are right, that it is *reductio ad absurdum*—we are not suggesting that we should not be subject to the constraints that all commercial operations are subject to. But in reference to the specific function we carry out, which is directly sanctioned by the laws under which we operate, we do not believe we should be subject to further supervision beyond the supervision we already have.

**The Chairman:** I think there is a broad base of agreement in respect to that.

In so far as you are regulated, you are regulated and you are exempt. The law is unclear. I think there is a pretty broad base of agreement that there perhaps ought to be a clarifying element introduced into the law.

**Mr. Roytenberg:** Mr. Chairman, we would be the last to say that we should not be subject to inquiry, but we believe there is an agency which has been set up by law to carry out these inquiries and that the Competition Policy Advocate would use that existing framework within which to carry out any necessary activities.

**The Chairman:** On page 3 of the summary of your submission, item (e) says:

(e) Making all provincial marketing boards subject to litigation by government and the public based on the apprehension that some of their actions could have been less restrictive yet still effective.

I wonder if my understanding of the proposed law is not accurate. It is my understanding that the onus to operate in the least restrictive manner is confined to federal marketing boards, not provincial marketing boards. Could I have that clarified by Mr. Bertrand one way or the other?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, your understanding is quite correct. The least restrictive method is applicable only to federal boards and commissions, and similarly is not subject to appeal on that ground by anybody except the Advocate.

**The Chairman:** Thank you. Perhaps there has been an error in that respect in the brief.

**Mr. Roytenberg:** No.

**The Chairman:** Am I misreading the submission you have made?

**Mr. Roytenberg:** Mr. Chairman, I wonder if we could refer to our solicitor with regard to that point that you mention.

**The Chairman:** Yes, there would be no prosecution as a result of this.

**Mr. Lemieux:** The only qualifying observation I would make is that I think you have to appreciate that agricultural marketing boards at the federal level operate in two manners, one under the aegis of the Farm Products Marketing Agencies Act, of which there are two marketing boards, but more

## [Traduction]

exception pour votre publicité. Je ne peux pas croire que vous soyez sérieux.

**M. Roytenberg:** Monsieur le président, je crois que vous avez raison, c'est un raisonnement par l'absurde. Nous ne demandons pas d'être exemptés des contraintes imposées à toute entreprise commerciale. Mais quant à notre responsabilité précise, sanctionnée par les lois qui ont créé notre office, nous croyons que la surveillance qu'on exerce sur nous est déjà suffisante.

**Le président:** Nous sommes presque tous d'accord avec vous là-dessus.

Naturellement, comme vous êtes déjà assujettis à une réglementation, vous faites exception à cette loi. Mais la loi n'est pas très claire. Peut-être devrions-nous la préciser davantage.

**M. Roytenberg:** Monsieur le président, nous serions les derniers à prétendre que nous ne pouvons pas faire l'objet d'enquêtes, mais comme il existe déjà un organisme chargé par la loi de ces enquêtes, l'administrateur de la politique de la concurrence devrait se servir de cette structure pour mener toute action indiquée.

**Le président:** Au paragraphe e), à la page 3 du résumé de votre mémoire, vous dites:

e) Les cas de litige impliquant les offices provinciaux de commercialisation devraient être réglés par le gouvernement et le public suivant la présomption que certaines mesures auraient pu être moins restrictives tout en étant efficaces.

Je me demande si je comprends bien le projet de loi. D'après moi, ce sont uniquement les offices fédéraux de commercialisation qui doivent agir sans imposer trop de contraintes, et non pas les offices provinciaux. M. Bertrand pourrait-il me dire si j'ai raison ou non?

**M. Bertrand:** Monsieur le président, vous comprenez très bien le projet de loi. La disposition sur la méthode la moins restrictive ne s'applique qu'aux commissions et offices fédéraux et ne peut pas être invoquée en appel par quiconque autre que l'administrateur.

**Le président:** Merci. Peut-être y a-t-il une erreur dans le mémoire.

**M. Roytenberg:** Non.

**Le président:** Alors, je ne comprends pas le texte de votre mémoire.

**M. Roytenberg:** Monsieur le président, j'aimerais que notre avocat vous explique le passage que vous avez cité.

**Le président:** C'est bien, il n'y aurait pas de poursuite si on acceptait votre suggestion.

**M. Lemieux:** Vous ne devez pas oublier que les offices de commercialisation des produits agricoles, au niveau fédéral, sont de deux types: l'un relève de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, en vertu de laquelle on a créé deux offices de commercialisation, et la centaine

[Text]

important most of the hundred marketing boards that operate at the provincial level operate in the federal sector under the aegis of the Agricultural Products Marketing Act where there has been a delegation by the federal government to a provincial board, whereby the provincial board is adopted as the federal board. It seems to me that through not the back door but through the delegation that the Governor in Council makes to provincial boards, provincial boards are caught in so far as federal activities are concerned. Mr. Chairman, you have the opportunity tonight to talk to someone who is much more experienced than I am in the operations of boards under provincial acts, through delegation under APMA.

• 1710

**The Chairman:** You are really saying, Mr. Lemieux, that it is accurate, in so far as a provincial marketing board is set up under the Farm Products Marketing Agencies Act? Is that correct?

**Mr. Lemieux:** And the delegation exercised by provincial boards under the Agricultural Products Marketing Act.

**The Chairman:** Yes, I am sorry. That is the term I intended to use.

**Mr. Lemieux:** That is right.

**The Chairman:** Yes. Would you agree, Mr. Bertrand?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I would say, in that case, the board, in respect of the power that has been delegated to it, the federal aspect, has to use that standard. With respect to the provincial legislation, it would not be covered. It is simply saying that, if the federal government had established its own board, it would be subject to Clause 4.6, but, since they used the delegation, the other board, the delegatee in respect of the delegation, has to follow the same rule. That is no problem.

**The Chairman:** Okay. Thank you very much.

On the second round, I have Mr. Ritchie and Mr. Huntington.

Mr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I would like to ask a question of Mr. Pringle, who admitted that at the farm gate there is a type of monopoly. How do you defend yourself against public opinion? I am interested not so much in the courts, which we have heard about, but certainly many consumer groups, and I read a columnist the other day, who felt that marketing boards, if they are going to be monopolies, should be public utilities. How do you see yourselves, as a marketing board for eggs, being reasonable to the consumer and the producer at the same time, when you have a monopoly? What is your defence against public opinion?

**Mr. Pringle:** My management marketing boards have been in operation since way back in 1962. I think you may agree that it has only been in the last two or three years that this type of criticism has been coming forth. I think we defend our

[Translation]

d'autres, qui se trouvent aux deux paliers fédéral et provincial, relèvent de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral délègue son pouvoir à un organisme provincial, qui est alors considéré comme un office fédéral. A cause de ce pouvoir délégué par le gouverneur en conseil aux offices provinciaux, ceux-ci sont donc assujettis à la législation fédérale régissant leurs activités. Monsieur le président, vous avez l'occasion ce soir de parler à quelqu'un qui connaît beaucoup mieux que moi le fonctionnement des offices créés par des lois provinciales, suite au pouvoir délégué en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

**Le président:** Vous voulez donc dire, monsieur Lemieux, que le mémoire a raison pour ce qui est des offices provinciaux de commercialisation créés en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme; c'est bien cela?

**M. Lemieux:** Et également pour ce qui est des offices provinciaux auxquels on délègue certains pouvoirs en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

**Le président:** Pardon, en effet. C'est bien ce que je voulais dire.

**M. Lemieux:** Oui.

**Le président:** Très bien. Vous êtes d'accord, monsieur Bertrand?

**M. Bertrand:** Dans ce cas, si l'office exerce un pouvoir qui lui est délégué en vertu d'une loi fédérale, il doit respecter cette disposition. Quant aux organismes créés en vertu de la législation provinciale, ils ne sont pas assujettis. Si le gouvernement fédéral avait créé son propre office, il serait assujetti à l'article 4.6, mais comme on a décidé de déléguer les pouvoirs aux offices provinciaux, ceux-ci doivent se plier aux mêmes dispositions. Cela ne cause pas de problème.

**Le président:** Très bien, merci beaucoup.

J'ai les noms de M. Ritchie et de M. Huntington pour un second tour.

Monsieur Ritchie.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Pringle, qui a admis qu'il y a un genre de monopole des entreprises agricoles. Comment pouvez-vous défendre votre position face à l'opinion publique? Je ne m'intéresse pas tellement aux tribunaux, dont nous avons entendu parler, mais plutôt aux consommateurs. J'ai justement lu un article l'autre jour dans lequel plusieurs associations de consommateurs disaient que si les offices de commercialisation étaient pour créer des monopoles, il valait mieux en faire des services publics. Vous représentez un office de commercialisation des œufs, alors, si vous exercez un monopole, comment pouvez-vous être équitable à la fois envers le consommateur et le producteur? Qu'avez-vous à répondre à l'opinion publique?

**M. Pringle:** Les offices de commercialisation existent depuis 1962. Ce n'est que depuis deux ou trois ans qu'on formule cette critique. Voici comment nous pouvons défendre notre position: nous ne limitons pas la production pour faire augmen-



## [Texte]

position in this way. We do not restrict production to drive up prices. That statement is false, because the price is established according to a formula which is a supervised formula and which has a very severe constraint on the pricing people. We do plan production to avoid costly, unmanageable surpluses and waste. You may recall that there was some waste in a period when the supply and management system of the Canadian Egg Marketing Agency was not yet in place, in the very early months of the formative period. And I would like to say this, CEMA has not stored an egg since 1974. We, the Canadian Egg Marketing Agency, are not involved in storing eggs now.

We also have stabilized the market. We are told by the retailers that the reason that the eggs we are producing an increase over previous years—are being picked up weekly now by housewives is because they appreciate the stability of the marketplace, because they know what they are going to get. Not only that, they appreciate the fact that farmers are now able to operate with some assurance that the bottom is not going to fall out next week and, therefore, they can plan new technological developments and feel that they will have the money to pay for them.

**Mr. Ritchie:** One last question.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Ritchie. I think we have all heard the bells, and I am sure that I do not have to remind our chief witness here that, when they ring, we have to go. I want to thank the members of the Canadian Egg Marketing Agency for appearing before us today. We appreciate the evidence that we have received, and you can be assured that we will give careful consideration to it. I remind honourable members that, at 8 o'clock tonight, when we shall resume, we will have three groups before us simultaneously, which is a rather different procedure. We have the Ontario Federation of Agriculture, the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, and the Canadian Turkey Marketing Agency at 8 p.m. tonight in this room.

I wonder if I can also have agreement to print the brief submitted by CEMA to the *Minutes of Proceedings and Evidence* of today's meeting.

• 1715

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** I assure you, Mr. Pringle, that we are all convinced that you are a group of good eggs and we will do what we can for you. Thank you very much.

This meeting is adjourned.

## EVENING SITTING

• 2010

**The Chairman:** Gentlemen, we shall resume consideration of our order of reference relating to the subject matter of Bill C-42, an Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

## [Traduction]

ter les prix. C'est tout à fait faux, puisque les prix sont calculés d'après une formule devant respecter toutes sortes de contraintes. Nous planifions la production afin d'éviter qu'il y ait des excédents impossibles à gérer, et donc, du gaspillage. Rappelez-vous le gaspillage qu'il y a eu avant l'implantation du système d'approvisionnement et de gestion de l'Office canadien de commercialisation des œufs, au cours des premiers mois de son existence. L'OCCO n'a pas emmagasiné un œuf depuis 1974. Cela ne se fait pas pour l'instant.

Nous avons également réussi à stabiliser le marché. Les détaillants nous disent que, si on achète chaque semaine les œufs que nous produisons, production supérieure aux années passées, c'est parce qu'on apprécie la stabilité du marché et qu'on connaît la marchandise. On apprécie également le fait que les agriculteurs jouissent maintenant d'une stabilité relative et peuvent donc prévoir certaines améliorations technologiques en sachant qu'ils en auront les moyens.

**M. Ritchie:** Une dernière question.

**Le président:** Je suis désolé, monsieur Ritchie, mais nous entendons tous sonner la cloche. Je n'ai pas à rappeler à notre témoin principal que nous devons partir lorsqu'elle sonne. Je désire donc remercier les représentants de l'Office canadien de commercialisation des œufs qui ont comparu aujourd'hui. Nous sommes heureux de leur témoignage et nous pouvons les assurer que nous les étudierons attentivement. Je rappelle aux membres du Comité qu'il y a une séance à 20 heures ce soir, à laquelle trois groupements différents comparaitront en même temps, ce qui est une procédure plutôt inhabituelle. Ce soir, nous nous réunirons dans la même salle, et nous recevrons l'Ontario Federation of Agriculture, l'Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board et l'Office canadien de commercialisation du dindon.

Je me demande aussi si vous êtes d'accord pour faire annexer le mémoire de l'OCCO au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je vous assure, monsieur Pringle, que nous sommes tous convaincus que vous êtes de bons petits cocos et que nous ferons tout en notre pouvoir pour vous aider. Merci beaucoup.

La séance est levée.

## SÉANCE DU SOIR

**Le président:** Messieurs, nous poursuivons l'étude de notre ordre de renvoi ayant trait au bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

## [Text]

Tonight we have before us three groups: the Ontario Federation of Agriculture; the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, and the Canadian Turkey Marketing Agency.

I have, seated to my immediate right, Mr. Peter Hannam of the Ontario Federation of Agriculture; to his right, Mr. Harris, Q.C., who is counsel to the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board; to his right, Mr. Raytrowsky, who is also from the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board; to his right, Mr. Riediger of the Canadian Turkey Marketing Agency; and to his right, Mr. Wayne, who is the Secretary-Manager of the Canadian Turkey Marketing Agency. I want, on behalf of all members of the Committee, to welcome our witnesses this evening, and to just draw to the attention of all members that we are adopting now another rather unusual procedure in that we have three witnesses before us at the same time. That might become, in practice, a bit more complicated by the fact that we have also before us representatives of the Department of Consumer and Corporate Affairs and our own counsel.

I would propose that we allow each of these groups a few minutes to give us a brief summation of their views in relationship to the subject matter of this bill, and I would introduce, first of all, from the Ontario Federation of Agriculture, Mr. Peter Hannam who is president of that organization. Mr. Hannam, would you give us a brief opening statement.

**Mr. Peter Hannam (President, Ontario Federation of Agriculture):** Thank you very much, Mr. Chairman. Members of the Committee, ladies and gentlemen, we are pleased to have this opportunity to come before you this evening and make our presentation on behalf of farmers in Ontario.

We, too, have a unique situation in presenting this brief because it is one of the very few times that I am aware of where we have had such unanimity and such alarm in the farm community over proposed legislation. In fact, it is so unique that every marketing board in Ontario has endorsed the brief of the Ontario Federation of Agriculture, and the feeling in the farm community is very high on this issue.

I would, first of all, as an indication of the strong support that this brief has, like to introduce some of the other farmers in Ontario who have come tonight to also hear this presentation.

There is Mr. Reddlemeir and Mr. Parker from the Ontario Milk Marketing Board; Mr. Keith Matthie of the Ontario Asparagus Growers' Marketing Board; Mr. Irving Kleinman and Mr. Ken Steading of the Ontario Wheat Producers' Marketing Board; Mr. Jim Johnston, Brian Ellsworth, Bill Mickle and Stan Stein of the Ontario Egg Producers' Marketing Board; Mr. Hank Van der Pol, Tim Carroll and Tony Cassinu of the Ontario Vegetable Producers' Marketing Board; Mr. Lloyd Taylor and Charles Broadwell of the White Bean Producers' Marketing Board; Ted Raytrowsky, of the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board who has been introduced; John Janzen of the Ontario Chicken Producers' Marketing Board; Ron Cameron of the Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association who has also endorsed our brief; and Mr. Harry Parker of the Ontario

## [Translation]

Ce soir, trois groupes comparaissent, soit l'Ontario Federation of Agriculture, l'Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, et l'Office canadien de commercialisation du dindon.

De gauche à droite, en partant de moi, il y a, de l'Ontario Federation of Agriculture, M. Peter Hannam, et ensuite, M. Harris, C.R., conseiller juridique; de l'Office de commercialisation des produits du tabac jaune de l'Ontario; M. Raytrowsky; puis, de l'Office canadien de commercialisation du dindon, M. Riediger, ainsi que M. Wyne, secrétaire-gérant. Au nom de tous les membres du Comité, je désire souhaiter la bienvenue à nos témoins et vous faire remarquer que nous avons adopté une procédure plutôt inhabituelle puisque nous faisons comparaître trois témoins en même temps. Tout cela devient un peu compliqué puisque nous avons également avec nous des représentants du ministère de la Consommation et des Corporations ainsi que notre propre conseiller juridique.

Je propose que nous laissions quelques minutes à chacun de ces groupements afin qu'ils nous exposent leurs opinions sur le bill. Je vous présente donc, en premier, M. Peter Hannam, président de l'Ontario Federation of Agriculture. Monsieur Hannam, pourriez-vous faire quelques remarques préliminaires.

**M. Peter Hannam (président de l'Ontario Federation of Agriculture):** Merci beaucoup, monsieur le président. Membres du Comité, mesdames et messieurs, nous sommes heureux d'avoir ainsi l'occasion de venir vous présenter ce soir l'opinion des agriculteurs de l'Ontario.

C'est la première fois que nous présentons un mémoire qui fasse l'unanimité de tout le monde agricole, visiblement inquiété par ce projet de loi. La situation est unique puisque tous les offices de commercialisation de l'Ontario ont endossé le mémoire de notre fédération et tous les agriculteurs ont une opinion.

D'abord, pour vous prouver à quel point ce mémoire rallie les suffrages, j'aimerais vous présenter certains autres agriculteurs ontariens qui sont venus assister à la séance ce soir.

Il y a M. Reddlemeir et M. Parker, de l'Ontario Milk Marketing Board, M. Keith Matthie, de l'Ontario Asparagus Growers' Board, M. Irving Kleinman et M. Ken Steading, de l'Ontario Wheat Producers Marketing Board, MM. Jim Johnston, Brian Ellsworth, Bill Mickle et Stan Stein, de l'Ontario Egg Producers' Marketing Board, MM. Hank Van der Pol, Tim Carroll et Tony Cassinu, de l'Ontario Vegetable Producers' Marketing Board, MM. Lloyd Taylor et Charles Broadwell, du White Bean Producer's Marketing Board, Ted Raytrowsky, de l'Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, qu'on vous a déjà présenté, M. John Janzen, de l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board, M. Ron Cameron, de l'Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association, qui a également endossé notre mémoire, enfin M. Harry Parker, de l'Ontario Fresh Grape Growers' Marketing Board.



## [Texte]

Fresh Grape Growers' Marketing Board. There may be others who have come in since I took tally, Mr. Chairman, but I think this gives you an indication of the support which our thoughts have in this presentation tonight.

**The Chairman:** I think I could intervene at this point and welcome all of the representatives of the various agricultural marketing boards in the province before our Committee—and you may now proceed.

**Mr. Hannam:** Fine. Thank you.

We have submitted the entire brief beforehand but I do have a brief statement which would summarize that brief.

Farmers in Ontario are alarmed at the serious impact which Bill C-42 will have on farmers marketing boards. It will either make their activities illegal or smother them in so much red tape as to render them ineffective. And so we make two basic recommendations.

The first is that all farm product marketing boards which operate under provincial and/or federal legislation be exempt from the bill; and second, that corporations and/or buyers of farm products, when dealing with farm product marketing boards regarding terms of sale, conditions, and forms of agreement relating to producing or marketing of the regulated product, or charges, costs, or expenses relating to production or marketing of said product, and when negotiating or establishing a price or prices for the regular product, also be exempt from the legislation.

• 2015

The value of marketing boards to the farm community in the entire food industry must be recognized. Another level of government control is not needed to protect the consumer. On the national level and in Ontario, regulatory bodies already exist. I will briefly summarize some of the existing supervision in place.

In Ontario, under the Farm Products Marketing Act and the Milk Act, the Lieutenant-Governor in Council has power to amend or revoke a marketing plan, to dissolve a marketing board and to dispose of their assets as prescribed in the regulations. Both acts provide for unrestricted right of appeal to the supervisory boards. Any person who is not satisfied with the decision of the board or the commission on an appeal, may apply to the ombudsman and to the divisional court for judicial review, and may appeal that decision to the court of appeal.

There are also extensive provisions in federal legislation for the control and supervision of provincial marketing boards in exercising their powers in interprovincial and export trade. The Governor in Council may revoke any authority granted and may make regulations for carrying out that particular function. In addition, all regulations passed under this authority must be forwarded to the Clerk of the Privy Council for approval. A further safeguard ensures that any such regulation must be approved by the Standing Joint Committee of the

## [Traduction]

D'autres sont peut-être arrivés depuis que j'ai commencé à vous présenter ces agriculteurs, mais, au moins, cela vous donne une idée de l'appui apporté à notre mémoire et aux opinions qui y sont exprimées.

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre, pour souhaiter la bienvenue à tous les représentants des divers offices de commercialisation de produits agricoles de la province... vous pouvez poursuivre.

**M. Hannam:** Très bien, merci.

Nous avons présenté le mémoire à l'avance, mais j'aimerais vous en faire un résumé.

Les agriculteurs ontariens s'inquiètent des répercussions possibles du bill C-42 sur les offices de commercialisation agricoles. La loi rendra leurs activités soit illégales soit inefficaces parce qu'il y aura trop de bureaucratie. Nous faisons donc deux recommandations principales.

La première, c'est que tous les offices de commercialisation des produits agricoles, administrés en vertu d'une loi provinciale ou fédérale, soient exemptés, et la deuxième, que les entreprises ou les acheteurs de produits agricoles soient également exemptés lorsqu'ils négocient avec les offices de commercialisation agricole les conditions de vente, de production et de commercialisation, ainsi que les frais, coûts et dépenses qu'entraîne la production ou la commercialisation des produits agricoles, ou encore lorsqu'ils négocient ou fixent un ou plusieurs prix pour ces produits.

Il faut reconnaître l'utilité des offices de commercialisation pour la collectivité agricole, pour toute l'industrie alimentaire. Il n'est pas nécessaire de recourir à un autre palier de contrôle administratif pour protéger le consommateur. Il existe déjà, à l'échelle nationale et en Ontario, des organismes de réglementation. Je vais tracer les grandes lignes des modes de surveillance existant déjà.

En Ontario, en vertu de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles et de la Loi sur le lait, le lieutenant-gouverneur en conseil a le pouvoir de modifier ou de révoquer un régime de commercialisation, de dissoudre un office de commercialisation et de disposer de son actif comme l'indiquent les règlements. Les deux lois prévoient sans restriction, un droit d'appel au conseil de surveillance. Toute personne insatisfaite d'une décision du conseil ou de la commission quant à un appel, peut demander à l'ombudsman et à la cour de division un examen judiciaire et peut interjeter appel auprès de la cour d'appel contre toute décision prise.

Les lois fédérales contiennent également d'importantes dispositions pour le contrôle et la surveillance des offices de commercialisation provinciaux, et ce dans le cadre des pouvoirs fédéraux quant au commerce interprovincial et aux exportations. Le gouverneur en conseil peut révoquer tout pouvoir accordé et promulguer des règlements pour la mise en œuvre de cette fonction précise. En outre, tout règlement adopté en vertu de ce pouvoir doit être communiqué au greffier du conseil privé pour qu'il soit approuvé. Autre garantie, tout



## [Text]

Senate and the House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments.

With all of these controls in place now, it is evident that marketing boards must be exempted from the provisions of Bill C-42. Otherwise, each marketing board would be subjected to two supervisory agencies: a competition board and the existing supervisory board. The two regulatory acts can be in conflict and have competing objectives. We are convinced that this situation would effectively kill the effectiveness of marketing boards. Those who desire greater control of marketing boards should channel the discussion into improving the existing supervisory structure but not impose a second one.

The exemptions listed under proposed section 4.5 are not satisfactory for the farm community. They are unclear, imprecise, evasive and confusing. This, incidentally, leads from the actual exemptions themselves as they apply to the acts they operate under within the provincial jurisdiction and in the provincial marketing boards exercise of interprovincial and export trade. What is required is a very clear statement specifically exempting farm product marketing boards and buyers from marketing boards, as was done in the case of labour unions and employers.

In conclusion, the OFA wishes to reaffirm the alarm of the Ontario farming community regarding the provisions of Bill C-42 as they affect both the provincial and federal marketing boards and agencies. Further, the farmers of Ontario request in the strongest possible terms that the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, recommend to Parliament that the amendments we have requested be incorporated into any future competition legislation.

Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Hannam.

Now to hear from the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board. I wish to introduce Mr. Raytrowsky.

Mr. Raytrowsky.

**Mr. T. Raytrowsky (Chairman, Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board):** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, as you are fully aware, the tobacco industry in Ontario produces over 93 per cent of the total flue-cured tobacco that is grown in Canada. This production is centred basically around the areas of Leamington, Simcoe, Delhi, Tillsonburg, Aylmer, St. Thomas and Port Hope. It is also one of the largest revenue-producing industries for the federal and provincial governments.

In 1976, the federal taxation on tobacco was in excess of over \$700 million, and the provincial taxation was over \$300 million. On the basis of 1.93 pounds of tobacco required to make 1,000 cigarettes, the producer's share is less than 4 cents a pack. I might say here that the Anti-Inflation Board circulated ads in our local papers which stipulated and gave a

## [Translation]

règlement de ce genre doit être approuvé par le Comité permanent mixte du Sénat et de la Chambre des communes s'occupant des règlements et autres textes réglementaires.

Compte tenu de la présence de toutes ces mesures de contrôle, il est évident que les offices de commercialisation doivent être exemptés des dispositions du bill C-42. Autrement, chaque office de commercialisation serait soumis à deux organismes de surveillance: une commission de la concurrence et l'actuel conseil de surveillance. Les deux lois de réglementation peuvent se contredire et avoir des objectifs opposés. Nous sommes convaincus que cela réduirait à néant l'efficacité des offices de commercialisation. Les personnes qui désirent contrôler encore plus ces offices devraient s'orienter vers une amélioration de la structure de surveillance actuelle mais non en imposer une deuxième.

Les exemptions qui figurent à l'article 4.5 du projet de loi ne sont pas satisfaisantes pour la collectivité agricole. Elles sont obscures, imprécises, détournées et déroutantes. Soit dit en passant, ces exemptions s'appliquent à la compétence provinciale et à la compétence fédérale, c'est-à-dire au commerce interprovincial et aux exportations des offices de commercialisation provinciaux. Il nous faut une déclaration bien claire qui exempte précisément les offices de commercialisation des produits agricoles et les acheteurs auprès de ces offices, comme on l'a fait pour les syndicats et les employeurs.

En conclusion, l'OFA veut confirmer l'existence d'un sentiment d'angoisse au sein de la collectivité agricole de l'Ontario en ce qui concerne les dispositions du Bill C-42 quant aux offices et organismes de commercialisation tant provinciaux que fédéraux. En outre, les agriculteurs de l'Ontario demandent avec insistance que le comité des Finances, du Commerce et des questions économiques de la Chambre des communes recommande au Parlement d'inclure dans toute loi future sur la concurrence les amendements que nous avons demandés.

Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Hannam.

Écoutons maintenant l'Office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario. Permettez-moi de vous présenter M. Raytrowsky.

Monsieur Raytrowsky.

**M. T. Raytrowsky (président, Office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario):** Merci, monsieur le président.

Monsieur le président, comme vous le savez parfaitement, l'industrie du tabac de l'Ontario produit plus de 93 p. 100 de tout le tabac jaune cultivé au Canada. Ces cultures sont essentiellement situées dans les régions de Leamington, Simcoe, Delhi, Tillsonburg, Aylmer, St-Thomas et Port Hope. Il s'agit là d'une des industries les plus rentables pour les gouvernements fédéral et provinciaux.

En 1976, le montant des taxes fédérales sur le tabac dépassait 700 millions de dollars et celui des taxes provinciales dépassait 300 millions de dollars. A raison de 1.93 livre de tabac pour fabriquer 1,000 cigarettes, la part du producteur est inférieure à 4¢ par paquet. J'aimerais préciser que la Commission de lutte contre l'inflation a fait publier, dans nos



## [Texte]

breakdown of what the producer receives for his raw leaf, what the manufacturer gets and what the governments get. I would like to say at this time that it is a very alarming situation when you find that the government receives so much, the farmers receive in the vicinity of 7 per cent of the total dollar. The companies received 7 per cent of the total dollar after they had taken off 3.85 per cent for the labour force, their machinery and their upkeep and 4.54 per cent for miscellaneous management.

• 2020

Miscellaneous management takes in taxation, it takes in taxes on buildings, upkeep and so on. Now we as farmers have to take 7 per cent of the total. Consumers we are; consumers we are probably the largest. My size of operation, and maybe I should not subject myself to criticism but I will use that as an example, I use more than 100 tons of fertilizer annually. Who controls the price of fertilizer? Will we have the authority to sit on the boards that price our fertilizer to us? No, we will not. Or will I have the authority to sit with the implement dealers that sell my implements or produce my implements? No, I will not.

Consumers as I said we are because when we employ people, in getting to the end of the employment, we employ people in the vicinity of 30,000 to 40,000 for 6 to 8 weeks. Most of these people are being boarded by the families that produce tobacco. So who buys the groceries? The farmer does. You will probably say that he grows all of his own; he does not. Most tobacco farmers are specialists; they grow tobacco only. That is their main source. So they purchase all their groceries at the supermarket.

Mr. Chairman, I realize I am getting away from the issue but the issue is so complex and so important to the tobacco farmers as this brief we have presented to you shows; if you have read it, you are fully aware of what the implications are here.

Tobacco has been marketed in Ontario under supply management of some sort since the inception of the industry. In the early years, the voluntary organization known as the Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Association, composed of producers and buyers, controlled to a large extent the marketing of tobacco. The Association allotted tobacco acreage, known as rights, to each of its producer members and although not one was prevented from growing tobacco without an allotment, the buyers bought the tobacco that was produced under an allotment system first before they would touch the other.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Raytrowsky. Perhaps I could clarify one thing now by seeking permission of honourable members to attach the briefs from all three groups appearing before us tonight to the *Minutes and Proceedings* of tonight's meeting.

**Mr. Raytrowsky:** Would you like me to summarize?

## [Traduction]

journaux locaux, des annonces fournissant des ventilations des montants reçus par le producteur pour son tabac en feuilles, le fabricant et les gouvernements. Il est alarmant de noter que le gouvernement reçoive tant d'argent alors que les agriculteurs reçoivent près de 7 p. 100 de la somme totale. Les entreprises ont reçu 7 p. 100 de la somme totale après suppression de 3.85 p. 100 pour la main-d'œuvre, le matériel et son maintien, et de 4.54 p. 100 pour diverses dépenses de gestion.

On inclut dans ces dépenses diverses de gestion, l'impôt, les taxes foncières, le maintien et ainsi de suite. En note qualité d'agriculteurs, nous devons prendre 7 p. 100 du total. Nous sommes des consommateurs, nous sommes peut-être les plus importants consommateurs. Pour mon exploitation, et je ne devrais peut-être pas prêter ainsi flanc aux critiques, mais je vais prendre cet exemple, j'utilise annuellement plus de 100 tonnes d'engrais. Qui contrôle le prix de l'engrais? Pouvons-nous siéger au conseil qui établit le prix de notre engrais? Non. Puis-je siéger parmi les vendeurs d'instruments aratoires qui vendent ou produisent les instruments dont j'ai besoin? Pas question.

Comme je l'ai dit, nous sommes des consommateurs parce que du point de vue de l'emploi nous employons près de 30,000 à 40,000 personnes pendant 6 à 8 semaines. La plupart de ces personnes sont logées chez les familles productrices de tabac. Qui donc fait les emplettes alimentaires? L'agriculteur. Vous me direz sans doute qu'il cultive tous ses aliments; pas du tout. La plupart des producteurs de tabac sont des spécialistes et ne cultivent que du tabac. C'est là leur principale source de revenus. Ils achètent donc tous leurs aliments dans un supermarché.

Monsieur le président, je sais que je m'éloigne de la question, mais, comme vous l'aura indiqué notre mémoire, si vous l'avez lu, il s'agit pour nous d'une question complexe et très importante, ayant de nombreuses répercussions.

Dès la naissance de l'industrie du tabac, ce produit a été commercialisé en Ontario en vertu de la gestion des ressources. Au début, l'organisme bénévole connu sous le nom de *Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Association* se composait de producteurs et d'acheteurs et contrôlait dans une grande mesure la commercialisation du tabac. L'Association accordait les superficies de tabac, connues sous le nom de droits, à chaque membre producteur et, bien que l'on n'empêchait personne de cultiver du tabac dans un terrain qui ne relevait pas de l'Association, les acheteurs achetaient d'abord le tabac de l'Association avant de toucher à tout autre produit.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Raytrowsky. J'aimerais demander aux honorables députés la permission d'annexer aux *Procès-verbaux et Témoignages* de la séance de ce soir les mémoires des trois groupes qui comparaissent devant nous.

**M. Raytrowsky:** Aimerez-vous que je résume?

*[Text]*

**The Chairman:** Which means that I would prefer that you would summarize. I think it would provide a greater opportunity for members to get down to in-depth questioning. You can take for granted that your brief has been distributed and it will appear in the record; therefore, it is unnecessary to read the brief. Mr. Raytrowsky.

**Mr. Raytrowsky:** Fine, Mr. Chairman. I will proceed.

In 1956, the Restrictive Trade Practices Commission conducted an investigation into the Flue-Cured Tobacco Marketing Association in Canada. At that time, on page 142 of that brief, it outlined that we should establish a marketing board under the provincial legislation under the Farm Products Marketing Board, which we did.

From that time on the growers have always elected their members to represent them, elected them annually by a democratic system, a secret ballot; not appointed, elected. They then appoint their chairman and vice-chairman annually. In addition, the Board regulated the production of tobacco from 1957 to 1963. From 1957 to 1963 the Board fell into the area of surpluses where it required more than \$15 million in advances from both provincial and federal governments; and more than \$3 million was lost by the producers and I am not going to mention the amount lost by the governments.

• 2025

We then requested marketing legislation which would give us, the first in Canada, supply management controls which we obtained. Since then not one dollar has been contributed by provincial or federal governments.

This system continued until 1975 when the manufacturers' council—the manufacturers' council consists of members of the domestic buyers in Canada, four major buyers—requested that we go into poundage to improve our quality and also that the producer take care of any surpluses that might come about.

We annually, Mr. Chairman, sit down with the buying fraternity, manufacturers' council, and agree upon the total number of pounds. I might say, if we say 190 pounds and they require 205 pounds, they get their 205 pounds.

The price and the poundage is determined both by the trade and by us in mutual agreement and, as you are probably acquainted with the situation, if I am a buyer I will always ask for more than I require. So at no time in the 20 years of existence have we ever under-shorted the market at any time.

We also charge the growers one cent a pound for the services of presenting briefs trade commissions abroad, promoting Canadian tobacco throughout the world, appeals, board measuring, and operating the three auction exchanges which are fully paid for and the head office which is fully paid for. We have book value of over \$5 million in assets. This has

*[Translation]*

**Le président:** En effet, cela signifie que je préférerais que vous résumiez. D'après moi, cela permettrait aux députés d'approfondir les questions. Sachez que votre mémoire a été distribué et figurera dans le dossier; il est donc inutile de lire tout votre mémoire. Monsieur Raytrowsky.

**M. Raytrowsky:** Très bien, monsieur le président. Je poursuis.

En 1956, la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce effectua une enquête sur l'Association de commercialisation du tabac jaune au Canada. A la page 142 de son rapport, elle précisa que nous devons établir un office de commercialisation assujéti aux lois provinciales et à l'Office de commercialisation des produits agricoles, chose que nous fîmes.

Depuis lors, les cultivateurs ont toujours élu annuellement, par un système démocratique de vote secret, et je dis bien élu, non nommé, les membres qui les représentent. A leur tour, ceux-ci nomment, tous les ans, un président et un vice-président. En outre, l'Office a réglementé la production de tabac de 1957 à 1963. De 1957 à 1963, vu les excédents, l'Office a eu besoin d'avances de plus de 15 millions de dollars des gouvernements tant provincial que fédéral. Les producteurs ont perdu plus de 3 millions de dollars et je ne mentionnerai pas le montant perdu par les gouvernements.

Nous avons alors demandé une loi de commercialisation qui nous accorderait, les premiers au Canada, la gestion des réserves, chose que nous avons obtenue. Depuis lors, les gouvernements provincial ou fédéral n'ont jamais cotisé un seul dollar.

Ce système s'est maintenu jusqu'à 1975, date à laquelle le conseil des fabricants—conseil comprenant les membres des acheteurs internes du Canada, les quatre acheteurs principaux—a demandé l'adoption du contrôle à la livre, afin d'améliorer la qualité du produit et pour que le producteur prenne soin de tout excédent de production.

Chaque année, monsieur le président, nous nous réunissons avec le conseil des fabricants, nos acheteurs, et convenons du nombre total de livres. J'aimerais préciser que, si nous disons 190 livres et qu'ils en demandent 205, ils obtiennent leurs 205 livres.

Le prix et le poids demandés sont établis par l'entremise d'une entente conjointe entre les commerçants et nous et, comme vous le savez sans doute, si je suis acheteur, je demanderai toujours plus de produits qu'il ne m'en faut. Il se trouve, donc, qu'à aucun moment de nos 20 années d'existence nous n'ayons satisfait à la demande du marché.

Nous prélevons des cultivateurs un cent par livre de tabac pour les services que nous leur rendons: présentation de mémoires, délégations commerciales à l'étranger, promotion du tabac canadien dans le monde, appels, services de pesée, et exploitation des trois encans et du bureau central dont les coûts ont entièrement été acquittés. Nous avons un actif de



*[Texte]*

been done by one cent a pound for the last 20 years and, so far as I can see, it will be for another few years yet.

We also, when the tobacco is sold, load it on the trucks for the buying fraternities free of charge. Our cost in that area is roughly one-third of a cent.

The Board believes that it has operated a system very economically and very efficiently. We wonder if there is any other groups in the industry that can match what we have done for 20 years at one cent. We can also say that the employees we employ in the area of the three exchanges are over five hundred during the selling season for a period of six months. We employ roughly three thousand full-time and thirty-one thousand part-time workers. Our total crop value this year is going to be \$205 million, out of which \$70 million is expected to go out of the country. The gross national product will be over half a billion dollars on the amount that we produce.

We submit our brief to you, Mr. Chairman. I am not going to get into the legal end of it because I am a layman and I leave this up to our solicitor, Mr. Harris, but we would like to say that we fully endorse what the Federation of Agriculture has stated. These are our requirements; this is our need.

We feel that the minimum grade prices which we have agreed upon this year need to remain the same as they did in 1976, knowing full well that the cost of fertilizer and the cost of chemicals and energy, fuels, have gone up tremendously. We are, indeed, sacrificing an awful lot to try to maintain our export markets abroad so that Canada can be placed on the map as a nation producing agricultural products and exporting them. How many growers will survive, we do not know.

Mr. Chairman, this is our submission. Once again, we request that we be totally exempt from any legislation pertaining to Bill C-42. Proposed Section 4.5 does not outline clearly to us that we are exempt and we would like a total exemption from the whole bill.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Raytrowsky.

Mr. Riediger, Chairman of the Canadian Turkey Marketing Agency. Mr. Riediger.

**Mr. C. Riediger (Chairman, Canadian Turkey Marketing Agency):** Mr. Chairman, members of the Standing Committee, ladies and gentlemen, in summation, I would like to just say a few words here. We appreciate the fact that we can come and make this presentation to you. I will simply read the summation that I have here.

• 2030

All the powers available to the Canadian Turkey Marketing Agency have been specifically granted by Parliament and the provincial legislatures involved. Supervisory bodies publicly

*[Traduction]*

plus de cinq millions de dollars, cela résulte d'un prélèvement de un cent par livre depuis 20 ans, et, pour autant que je sache, cela continuera encore pendant quelques années.

En outre, lorsque le tabac est acheté, nous le chargeons gratuitement sur des camions pour les acheteurs. Nos dépenses à cet égard se chiffrent, à peu près, à un tiers de chaque cent recueilli.

L'Office estime avoir exploité son système de manière très économique et très efficace. Nous nous demandons s'il est un autre groupe industriel qui pourrait faire ce que nous avons fait en prélevant un cent pendant 20 ans. Nous pouvons également dire que nous employons plus de 500 personnes dans nos trois encans, au cours de la saison de vente, c'est-à-dire pour une période de six mois. Nous employons environ 3,000 personnes à plein temps et 31,000 personnes à temps partiel. La valeur totale de notre récolte de cette année va se chiffrer à 205 millions de dollars, dont 70 millions vont sortir du pays, d'après nos prévisions. Le produit national brut recevra, grâce à notre production, plus d'un demi-milliard de dollars.

Monsieur le président, nous vous présentons notre mémoire. Je n'ai pas traité de l'aspect juridique de la question, n'étant pas spécialiste, et préférant laisser ceci à notre avocat, M. Harris. Toutefois, nous aimerions dire que nous appuyons entièrement les propos de la Fédération de l'agriculture. Ce sont là nos nécessités, nos besoins.

Nous estimons que les prix minimaux des catégories, prix dont nous sommes convenus cette année, doivent rester au même niveau qu'en 1976, tout en sachant fort bien que le coût des engrais, des matières chimiques, de l'énergie, des combustibles, ont considérablement augmenté. En fait, nous sacrifions beaucoup de choses afin de maintenir notre marché d'exportation à l'étranger pour que le Canada soit compté parmi les nations productrices et exportatrices de produits agricoles. Nous ignorons toutefois combien de cultivateurs survivront à cela.

Monsieur le président, voilà notre présentation. Encore une fois, nous vous demandons d'être entièrement exemptés de toutes les dispositions du Bill C-42. L'article 4.5 du projet de loi ne précise pas clairement que nous sommes exemptés, et nous aimerions être entièrement exemptés de toutes les dispositions du bill.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Raytrowsky.

M. Riediger, président de l'Office canadien de commercialisation du dindon. Monsieur Riediger.

**M. C. Riediger (Président, Office canadien de commercialisation du dindon):** Monsieur le président, membres du Comité permanent, mesdames et messieurs, j'aimerais simplement dire quelques mots. Nous vous savons gré de la possibilité de comparaître devant vous et de vous présenter le résumé que je m'appête à lire.

Tous les pouvoirs dont peut se prévaloir l'O.C.C.D. lui ont été expressément accordés par le Parlement et par les lois provinciales habilitantes. Des organismes de surveillance dont

*[Text]*

appointed are responsible for overseeing all our activity. The proposed legislation is redundant and appears to be, if not actually intended, a means of circumventing already existing legislation. The joint provincial-federal agreement which established the Canadian Turkey Marketing Agency states the objectives of a supply management are to ensure the orderly marketing of turkeys in Canada, a fair return to the producer, and a dependable supply of high quality products to the consumer.

With an optional meat purchase like turkeys, there is little possibility of society being exploited by turkey producers in Canada. There are alternative products at competitive prices always available. Without marketing boards and the powers granted to them at federal and provincial levels, history has shown that the producers have and will be exploited in the marketplace by the concentrated economic powers of the marketing system.

Currently the costs of producing turkeys has been increasing, with the increased cost of the protein portion of feed and higher energy costs being primarily responsible. However, few provincial boards have been able to increase the paying price for turkeys and producers in all provinces are receiving up to five cents per pound under their calculated cost of production. This situation is due to the constraints of the marketplace and illustrates the competitive forces affecting marketing boards at all times.

In summation, the Canadian Turkey Marketing Agency respectfully requests that all marketing boards established under an act of Parliament or the legislature of a province be exempt from the proposed legislation of Bill C-42.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Riediger. We are now open for questioning. I have some names before me. I think we have a special difficulty, now that we have three witnesses before us. I suppose it would only be fair and reasonable to provide an opportunity to each one of the key witnesses to make a brief comment. In light of the limitation of our time and the fact that we have three before us, perhaps you could keep them brief. And you may not wish to duplicate an argument made by one of the previous witnesses.

Secondly, I would like to indicate, for the benefit of the witnesses in any event, that we have had a number of representations obviously before this Committee in relationship to marketing boards and, although I am not trying to direct the Committee too directly, there seems to me to be three elements involved here. One is the degree of control that the master organizations have over your operations; the second is that you have asked for a total exemption, and I think perhaps some people may want to explore that; and the third is that you have dealt really with a new element altogether in relationship to agricultural communities that have appeared before us, and that is that you want an exemption also for those who deal with your boards. I think that is another new area that really needs to be explored in some depth.

*[Translation]*

les nominations sont rendues publiques ont la responsabilité de surveiller toutes nos activités. La législation proposée est redondante et semblerait être un moyen de diminuer la portée des lois actuelles. L'entente fédérale-provinciales qui établissait l'O.C.C.D. déclare que les objectifs de la gestion des approvisionnements visent à garantir la commercialisation ordonnée du dindon au Canada, un profit équitable aux producteurs et une source constante de produits de haute qualité aux consommateurs.

Dans le cas d'un produit comme le dindon, contre lequel reste toujours la concurrence de la viande, il n'y a pas grand risque que les producteurs de dindons du Canada puissent exploiter le public. Il y a toujours moyen d'acheter d'autres produits à des prix concurrentiels. En l'absence des offices de commercialisation et des pouvoirs qu'ils ont reçus des niveaux fédéral et provincial, l'histoire nous enseigne que les producteurs ont été et seraient encore exploités par les puissances économiques concentrées qui ont la main haute sur le régime de commercialisation.

A l'heure actuelle, les coûts de production du dindon ont augmenté, à cause en grande partie de l'augmentation du prix de la moulée à teneur en protéines et des coûts plus élevés de l'énergie. Toutefois, peu d'offices ont pu augmenter le prix versé pour les dindons et les producteurs de toutes les provinces reçoivent jusqu'à 5c. la livre de moins que leurs coûts de production. Cette situation provient des contraintes qui s'exercent sur les marchés et montre bien le jeu des forces concurrentielles que subissent constamment les offices de commercialisation.

Pour résumer donc, l'O.C.C.D. demande respectueusement que tous les offices de commercialisation établis par une loi émanant du Parlement ou d'une législature provinciale soient exemptés des dispositions du projet de loi C-42.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Riediger. Nous allons maintenant passer aux questions. J'ai déjà quelques noms. Nous faisons face à une difficulté quelque peu spéciale, en ce sens que nous avons trois témoins. Je suppose qu'il ne serait que juste et raisonnable d'offrir à chacun l'occasion de faire quelques remarques. Vu le peu de temps dont nous disposons et vu que vous êtes trois, peut-être pourriez-vous être brefs. Peut-être ne voudrez-vous pas reprendre un argument déjà mis de l'avant par l'un des témoins précédents.

Deuxièmement, j'aimerais que les témoins sachent que nous avons déjà entendu nombre de déclarations au sujet des offices de commercialisation, et bien que je ne tente pas de donner des directives au Comité, à mon avis, il ressort trois éléments principaux. D'abord, il y a la question du degré de contrôle qu'exercent, sur vos activités, les organismes de surveillance; deuxièmement, vous demandez une exemption totale et je crois que peut-être certains voudront étudier plus en détail cette question; et troisièmement, vous présentez un nouvel élément par rapport aux autres représentants des milieux agricoles que nous avons entendus: vous voulez que soient également exemptés tous ceux qui font affaire avec les offices. Je crois que ce tout nouveau domaine a besoin d'être étudié en détail.



## [Texte]

Mr. Huntington is first.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. I just have four questions of a technical nature that I would like to get on the record and elicit answers to, so that we can complete our technical file on this rather contentious issue. I am going to direct them to Mr. Riediger of the Canadian Turkey Marketing Agency, if I may.

**The Chairman:** Proceed.

**Mr. Huntington:** In paragraph 1 of your brief, Mr. Riediger, are the provincial appointees to CTMA producers elected by the persons who they represent?

**Mr. Riediger:** Yes, they are.

**Mr. Huntington:** They are elected.

**Mr. Riediger:** They are elected by the provincial turkey growers.

**Mr. Huntington:** In paragraph 3, is it your contention that council's role is not one of expressly requiring or authorizing, and I am referring to 4.5(2)(a), the conduct of, for example, the establishing of quotas, and that its role is supervisory? And, if so, would you comment on the distinction between these two motions?

• 2035

**Mr. Riediger:** I would like to answer in this way, sir. After the CTMA has established the quotas there, before it becomes a final thing it has to be approved by the natural products marketing council of . . .

**Mr. Huntington:** National Farm Products.

**Mr. Riediger:** Yes.

**Mr. Huntington:** So, really, the differential between the notions expressly requiring or authorizing, as stated in that part of the proposed act, and the supervisory role, you cannot offer a technical differentiation between those two notions?

**Mr. Riediger:** Actually the supervisory part of it would probably be that once the order has been passed, then they would supervise to make sure that we adhere to the regulations.

**Mr. J. W. Wyne (Secretary Manager, Canadian Turkey Marketing Agency):** Mr. Chairman, may I attempt at least partially to answer what I think the question is? I am not really clear myself.

There are three categories of our regulations that require pre-auditing before they can be put into place by the Agency, and quotas happen to be one. Council must approve it before we can give it final approval and action at the agency level. Does that help answer the question?

**Mr. Huntington:** It is probably an unfair question in that it probably should be handled by counsel. It is one of the technical definitions we are having trouble with, at least this side is having trouble with, in working on the bill. I will let that go.

## [Traduction]

Monsieur Huntington, vous êtes le premier.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. Je n'ai que quatre questions, de nature technique, qui, avec les réponses, peuvent nous permettre de compléter notre dossier technique sur cette matière assez litigieuse. Je vais poser mes questions à M. Riediger, de l'Office canadien de commercialisation du dindon, si vous le permettez.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Huntington:** Au paragraphe 1 de votre mémoire, monsieur Riediger, les représentants des offices provinciaux auprès de l'O.C.C.D. sont-ils élus par ceux qu'ils représentent?

**M. Riediger:** Oui, ils le sont.

**M. Huntington:** Sont-ils élus?

**M. Riediger:** Ils sont élus par les producteurs provinciaux de dindons.

**M. Huntington:** Au paragraphe 3, prétendez-vous que le rôle du Conseil n'est pas de prescrire ou d'autoriser expressément, et je parle là de l'article 4.5(2)a), par exemple les contingentements, mais plutôt d'exercer la surveillance? Si c'est le cas, pouvez-vous me dire quelle distinction vous faites entre ces deux notions?

**M. Riediger:** J'aimerais vous répondre, monsieur, de la façon suivante. Une fois les quotas établis par l'OCCD, avant que ceux-ci ne soient fixés définitivement il faut que le Conseil national de commercialisation des produits approuve . . .

**M. Huntington:** Des produits de ferme.

**M. Riediger:** Oui.

**M. Huntington:** Donc, en réalité la différence entre l'idée de prescrire ou d'autoriser expressément énoncée dans cette partie de la loi proposée, et le rôle de surveillance . . . Vous ne pouvez pas vraiment me faire une distinction technique entre ces deux notions?

**M. Riediger:** En réalité, la surveillance s'exerce probablement une fois l'ordre adopté. Le Conseil nous surveillerait pour s'assurer que nous respectons les règlements.

**M. J. W. Wyne (Secrétaire gérant, Office canadien de commercialisation du dindon):** Monsieur le président, puis-je essayer de répondre au moins en partie à la question? Je ne comprends pas très bien la chose moi-même.

Il y a trois types de règlements qui doivent être autorisés avant d'être appliqués par l'Office, dont les règlements sur les quotas. Le Conseil doit les approuver avant que nous puissions les confirmer et les mettre en vigueur au niveau de l'Office. La réponse est-elle plus facile à comprendre?

**M. Huntington:** La question est probablement injuste en ce sens que c'est un avocat qui devrait y répondre. Mais c'est l'une des définitions techniques avec lesquelles nous éprouvons des difficultés, du moins de ce côté-ci. Je vais laisser tomber.

## [Text]

Then I would like to refer you to paragraph 13. Are the provincial boards similarly constituted, that is, are they appointed by Cabinet as is the Council, the National Farm Products Marketing Council?

**Mr. Riediger:** Yes, they are. They are appointed by the provincial cabinet, order in council.

**Mr. Huntington:** Okay. I would like to move to paragraph 15. Your proposed exemption clause is very wide indeed. Your definition of a public agency differs little from that contained in Bill C-42. However, exempting conduct of such an agency where it is acting under authority of the enabling act is an extremely broad test. It is my view that because marketing boards supplant the normal forces of open supply and demand with supply management, the power and authority that such a board has should be strictly interpreted. This is precisely what proposed Section 4.5 attempts to achieve, but after these hearings I think it misses in certain instances, and the example to be used is CEMA and the CTMA. Do you not think if the definition of regulated conduct took the fact that the Council plays an active supervisory role—and I come back to that word—over your agency's activities, this would be a more precise and appropriate form of exemption?

**The Chairman:** I do not know whom you are directing this question to.

**Mr. Huntington:** To Mr. Riediger.

**The Chairman:** Mr. Riediger, proceed.

**Mr. Riediger:** I am afraid, sir, I am not a lawyer. I am just a lay person; I do not know how I could answer that.

**Mr. Huntington:** I probably have to apologize. We have had wave after wave of learned counsel before us. I was just trying to clean up the file tonight with you and I had to assume that you would have counsel with you. I really apologize for it. Maybe the Committee's counsel could . . .

• 2040

**The Chairman:** Mr. Huntington, I draw to your attention that we have Mr. Harris, who is legal counsel to the Ontario Federation of Agriculture. He may wish to direct his remarks to the point you have made, or the question you have addressed.

**Mr. H. E. Harris, Q.C. (Legal Counsel, the Ontario Federation of Agriculture):** As to that question, I would have to see the draft amendment before I would care to comment on it. I have certain views as to proposed Section 4.5. I compare it with Section 4. The exemption is in relation to combinations of activities of workmen. That is subsection (1) which says that nothing in this act applies to those specific things. It is the submission of the Ontario Federation of Agriculture and all the marketing boards in Ontario that that is the sort of

## [Translation]

Maintenant j'aimerais que vous vous reportiez au paragraphe 13 de votre mémoire. Les offices provinciaux sont-ils tous constitués de la même façon, c'est-à-dire leurs membres sont-ils nommés par le Cabinet comme c'est le cas du Conseil national de commercialisation des produits de ferme?

**M. Riediger:** Oui, ils le sont. Ils sont nommés par le Cabinet provincial, par un décret en conseil.

**M. Huntington:** Très bien. Maintenant j'aimerais passer au paragraphe 15 de votre mémoire. Votre proposition visant les exemptions est très généreuse. Votre définition de l'autorité administrative diffère très peu de celle qu'on trouve dans le Bill C-42. Cependant, le fait de demander que soient exemptées les activités d'une telle autorité lorsque celle-ci tire son autorité d'une loi est extrêmement vaste. Je suis d'avis que parce que les offices de commercialisations supplantent les forces normales de l'offre de la demande par la gestion des approvisionnements, leurs pouvoirs et leur autorité devraient être strictement interprétés. C'est justement ce que l'article proposé 4.5 tente de faire, mais après les témoignages que nous avons entendus, je crois que l'article ne réalise pas ces objectifs dans certains cas, par exemple dans le cas de l'Office canadien de commercialisation des œufs et de l'Office canadien de commercialisation du dindon. Ne croyez-vous pas que si la définition des activités réglementées tenait compte du fait que le Conseil joue un rôle de surveillance actif . . . Et je reviens sur ce mot...au sujet des activités de votre office, ce serait une forme plus précise et plus appropriée d'exemption?

**Le président:** A qui posez-vous la question?

**M. Huntington:** A M. Riediger.

**Le président:** Monsieur Riediger, s'il vous plaît.

**M. Riediger:** Je regrette, monsieur, de ne pas être avocat. Je suis un simple profane, je ne sais pas comment vous répondre.

**M. Huntington:** Veuillez m'excuser, nous avons entendu avocat après avocat et j'essayais simplement ce soir de mettre le point final à mon dossier; j'avais supposé que vous seriez accompagnés d'un avocat. Je m'excuse. Peut-être l'avocat du Comité pourrait-il . . .

**Le président:** Monsieur Huntington, j'attire votre attention sur le fait que nous avons avec nous M. Harris, le conseiller juridique de la Fédération agricole de l'Ontario. Il voudra peut-être faire quelques commentaires au sujet du point que vous avez soulevé, ou répondre à la question que vous avez posée.

**M. H. E. Harris, C. R. (conseiller juridique, Fédération agricole de l'Ontario):** Avant de répondre, il me faudrait voir l'amendement proposé. J'ai certainement des opinions quant à l'article proposé 4.5, que je compare à l'article 4. L'exemption tient compte des activités combinées des travailleurs. Je pense en fait à l'alinéa (1) où il est dit que rien dans la présente loi ne s'applique à ces activités précises. La Fédération agricole de l'Ontario prétend, tout comme tous les offices de commercialisation de l'Ontario, que c'est là le genre d'exemption qui



*[Texte]*

exemption we think should be granted, rather than attempt to amend and apply to the marketing board the more general provisions of proposed Section 4.5.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** That completes my questions.

**The Chairman:** Mr. Andres.

**Mr. Andres:** Mr. Chairman, I feel a little more comfortable than I have with many groups. I see many friends around here and people that I have been very closely associated with.

**The Chairman:** I think that might depend on what you have to say, but proceed.

**Mr. Andres:** It may change after a while, but I am a little surprised on one issue. Maybe you are not used to it, and maybe I am under a false apprehension. I thought I heard some words from Mr. Hannam in his early remarks, that these many farm groups came here as a united voice and that their intention is to consider or request exemption from the provisions of Bill C-42. Am I correct in that assumption?

**The Chairman:** Mr. Hannam.

**Mr. Hannam:** Yes, that is definitely our request.

**Mr. Andres:** Mr. Chairman, that is unusual to me. Farmers being as they are, and I include myself in that group, they do not usually get together that way with such a unanimous voice.

What is the urgency of your unanimity in this particular case, Mr. Hannam?

**Mr. Hannam:** The urgency really boils down to the unliveable conditions which would exist if this bill was to pass as it is worded at present. Even if it was amended to maintain their legalities, if it is maintained that the Policy Advocate or the Competition Board has supervisory powers over the marketing board, in addition to the farm products marketing council or the farm products marketing board provincially, then these two acts in some ways conflict with each other and they could be competing supervisory bodies. It is unfair and unwieldy and completely unacceptable for marketing board members and marketing boards themselves to have to operate in such an atmosphere, when by following their own act under which they are acting, they may be found to be acting illegally under some other act. That must be clarified and must be specified very clearly.

Referring further to proposed Section 4.5, the Ontario provincial boards, probably with the change Mr. Huntington was suggesting of supervising as well as regulating, may be exempt under (a) and (b), but it still leaves open (c) under regulated conduct, that they would have to prove that it would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of an act referred to in paragraph (b). So the Policy Advocate still would have input there, and would still be perhaps in conflict with their own act.

*[Traduction]*

devrait, à notre avis, être accordée, plutôt que de tenter d'appliquer, en les modifiant, les dispositions générales contenues à l'article proposé 4.5 aux offices de commercialisation.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** C'était tout.

**Le président:** Monsieur Andres.

**M. Andres:** Monsieur le président, je suis un peu plus à l'aise avec ces gens que je ne l'ai été avec nombre d'autres groupes. Je reconnais beaucoup d'amis et beaucoup d'associés de longue date.

**Le président:** Je suppose que cela dépend de ce que vous aurez à dire, mais allez-y.

**M. Andres:** Je reviendrai peut-être sur mon opinion, mais pour l'instant je suis quelque peu surpris d'une chose. Peut-être n'avez-vous pas l'habitude de la chose, ou encore mes craintes ne sont peut-être pas fondées. Mais j'ai cru entendre M. Hannam dire précédemment que tous les groupements agricoles qui ont comparu sont venus ici pour unir leurs voix et faire connaître leur intention de demander à être exemptés des dispositions du Bill C-42. Ai-je raison de le croire?

**Le président:** Monsieur Hannam.

**M. Hannam:** Oui, c'est très certainement ce que nous demandons.

**M. Andres:** Monsieur le président, cela me semble assez inhabituel. Quand on connaît les agriculteurs, et je m'inclus dans le groupe, il est bien rare qu'ils se réunissent et parlent d'une seule voix.

Pourquoi vous a-t-il semblé si urgent de vous unir dans ce cas particulier, monsieur Hannam?

**M. Hannam:** La situation est urgente parce que nous devons œuvrer dans des conditions incroyables, si le présent projet de loi est adopté tel que formulé. Même s'il y avait amendements, pour maintenir le caractère parfaitement légal des offices de commercialisation, l'administrateur ou la Commission de la concurrence détiendraient toujours des pouvoirs de surveillance sur nous, en plus de ceux déjà exercés par le Conseil de commercialisation des produits de ferme, ou par les régies provinciales de surveillance; nous nous trouverions pris alors entre deux lois qui entreraient à certains égards en conflit l'une avec l'autre, et nous serions assujettis à des organismes de surveillance qui se trouveraient en concurrence l'un avec l'autre. Et il est tout à fait injuste, impossible et inacceptable pour les membres des offices de commercialisation et pour ces offices, de devoir fonctionner dans une atmosphère telle qu'en suivant la loi qui les établit, ils se trouvent dans l'illégalité en vertu d'une autre loi. Il faut donc apporter des précisions.

Pour revenir encore une fois sur l'article proposé 4.5, les offices provinciaux de l'Ontario seront probablement, si les propositions de M. Huntington visant la surveillance, ainsi que la réglementation étaient adoptées, exemptés en vertu de a) et de b), mais nous sommes toujours vulnérables en vertu de l'alinéa c), activités réglementées, puisqu'il nous faudrait démontrer que toute ingérence porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux de réglementation d'une loi, mentionnée à l'alinéa b). L'administrateur aurait donc toujours un

[Text]

It further points out the fact that proposed section 4.5 is not a complete exemption but exempts from certain activities of the Policy Advocate. It does not, for example, exempt from class actions which could play another very serious role in the operation of marketing boards because of the very nature of marketing boards. We suggest very strongly that whatever ways they should be supervised, it should be a single area of supervision, not a dual one. Marketing boards must be accepted and valued for the contribution they make to agriculture.

**Mr. Andres:** Thank you. I have a further question on that. I notice that all the boards are not present here tonight. Are you aware of any of the boards that would take a different stance from what you have taken in Ontario?

• 2045

**Mr. Hannam:** No. We have correspondence from all of them, including one that was not mentioned in the copy of the brief, The *Burley Tobacco Marketing Association of Ontario*, with confirmation that they all support our stand.

**Mr. Andres:** So the boards all support your position in this?

**Mr. Hannam:** Yes, but they could not all be in attendance this evening.

**Mr. Andres:** I appreciate that.

Just a further question. The Chairman alluded to that earlier, and that is your second recommendation. It says:

That corporations and/or buyers of farm products when dealing with farm product marketing boards regarding terms of sale, conditions and forms of agreement relating to producing or marketing of the regulated product or charges . . .

that they should also be exempted. I wonder if you could explain just who you mean by that. Are you talking about retailers in some instance here or wholesalers? I wish you could explain that just a little further.

**Mr. Hannam:** I will give you an example of the vegetable board, for example, who get together with a committee of processors to negotiate contracts for processing vegetables, a particular vegetable. If that activity were not exempt under the act the same way that employers are exempt when dealing with employees, then that activity would be illegal and then the value of the marketing board and the effectiveness of the marketing board would then be useless because they could not get together with the trade and arrange a suitable contract.

Would you have anything to add, Mr. Harris, to that?

**Mr. Harris:** I think I could be a little more specific, Mr. Andres. It relates to those boards who under the Farm Products Marketing Agencies Act negotiate prices, terms and conditions of sales such as the vegetable board, the grape growers' marketing board . . .

[Translation]

mot à dire et se trouverait peut-être même en contradiction avec sa propre loi habilitante.

J'aimerais également faire remarquer que l'article proposé 4.5 n'est pas une exemption complète, mais ne constitue qu'une exemption dans le cas de certaines activités. Par exemple, nous ne sommes pas exempts d'une action collective qui pourrait jouer un rôle très grave dans le fonctionnement des offices de commercialisation, à cause de la nature même de ces offices. Nous recommandons donc très fortement que quel que soit le mode de surveillance, il devrait être unique. Les offices de commercialisation doivent être acceptés et on doit reconnaître la contribution qu'ils apportent à l'agriculture.

**M. Andres:** Merci. J'ai encore une question à ce sujet. Je remarque que tous les offices ne sont pas représentés ici ce soir. Savez-vous autres offices adopteraient une position différente de celle que vous avez prise, ici en Ontario?

**M. Hannam:** Non. Nous avons reçu des lettres de tous, y compris d'un office qui n'est pas mentionné dans le mémoire, la *Burley Tobacco Marketing Association of Ontario* qui confirme que tous ils appuient notre position.

**M. Andres:** Donc tous les offices appuient votre position?

**M. Hannam:** Oui, mais ils ne pouvaient pas tous envoyer des représentants à la réunion de ce soir.

**M. Andres:** Je le comprends.

Encore une question. Le président y a fait allusion précédemment, votre deuxième recommandation. Vous dites:

Que les sociétés ou les acheteurs de produits agricoles lorsqu'ils traitent avec les offices de commercialisation des produits de ferme pour arriver aux conditions de vente, aux conditions d'une entente portant sur la production ou la commercialisation de produits ou de prix réglementés, . . .

devraient être exemptés. Je me demande si vous pourriez m'expliquer exactement qui vous voulez dire. Parlez-vous des détaillants ou des grossistes? J'aimerais bien que vous vous expliquiez un peu plus.

**M. Hannam:** Je vais vous donner en exemple l'Office des agrumes qui déciderait de négocier avec un comité réunissant des usines de transformation, des contrats pour le traitement d'un légume particulier. Si une telle activité n'est pas exclue en vertu de la loi de la même façon que les employeurs le sont lorsqu'ils sont en tractation avec leurs employés, alors cette activité serait illégale et la raison d'être de l'Office de commercialisation ainsi que son efficacité deviendraient nulle, car nous ne pourrions pas faire affaires avec le milieu des affaires et conclure un contrat qui nous convienne.

Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Harris?

**M. Harris:** Je crois que je peux être un peu plus précis, monsieur Andres. Je pense aux offices assujettis à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme qui négocient les prix, les conditions de vente, tel l'Office des agrumes, les offices de commercialisation des vignerons . . .



[Texte]

**Mr. Andres:** The fruit boards.

**Mr. Harris:** And fruit boards. Concern has been expressed by those members of the trade that negotiate with them, that is the buyers, that even though the conduct of the board is exempt, they would have no protection and they would therefore be unwilling to negotiate.

**Mr. Andres:** So it is basically the processor. It is not necessarily retailers and chains.

**Mr. Harris:** No. No concern. I do not think there is any concern for those. It is only those who say they are afraid to negotiate. There was a specific instance involving the tobacco board in which members of the buying company two or three years ago did not want to negotiate certain terms and conditions involving the crop and they finally did agree to do so with some misgiving.

**The Chairman:** Mr. Andres, without subtracting from your time, in light of the fact that this is a new element involved in the proposal from the agricultural community, I wonder if you would agree that we should get some comments at this time from the Director of Combines Investigation in respect to this particular proposal and perhaps from our own legal counsel. And I am not going to subtract that from your time.

**Mr. Andres:** I appreciate that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. De Melto:** would you comment about that very specific question as to an exemption for those who deal with such boards?

**Mr. De Melto:** It is, as you mention, a new concept and I think we would have to give some thought to that proposition before we could comment on it extensively.

There has been concern expressed in instances in the past with the fact that the large buying groups in certain areas buying from marketing boards were using their monopsony power to get very favourable terms out of the people producing marketing boards. So that I wonder if the implications of complete exemption from the Combines Investigation Act on the part of people buying from marketing boards has been fully thought out in this kind of case. I could certainly conceive of situations where certain buyers, purchasers of these products in highly concentrated industries would feel free then to engage in rather unattractive anticompetitive practices in their purchasing policies from the boards and exert their monopsony power to a much greater extent than they might feel free to do now, so that an exemption in that area could be a two-edged sword. At least at one point there was some concern expressed about some of the buying practices of meat packers for example, with regard to hogs and things like that. So I think it would have to be looked at from both those angles. We certainly would not want to have a situation where purchasers are encouraged to get together and impose limitations on the types of products being produced and which they are willing to buy, or the prices for that matter.

[Traduction]

**M. Andres:** Les offices qui s'occupent de la commercialisation des fruits.

**M. Harris:** Des fruits. Les représentants de ce milieu se disent inquiets qu'en négociant avec les acheteurs, même si les activités de l'office sont exclues, ils ne recevraient aucune protection, et par conséquent, ils ne seraient pas disposés à négocier.

**M. Andres:** Donc il s'agit en réalité des usines de transformation. Vous ne parlez pas vraiment des détaillants et des chaînes alimentaires.

**M. Harris:** Non. Ce n'est que dans le cas de nos membres qui ont peur de négocier. Il y a eu un cas précis, il y a deux ou trois ans, entre un office du tabac et un acheteur. Les représentants de ce dernier ne voulaient pas négocier certaines conditions de la récolte, et bien qu'ils aient fini par le faire, c'était avec une certaine crainte.

**Le président:** Monsieur Andres, sans diminuer votre temps, compte tenu du fait qu'un nouvel élément a été proposé par les milieux agricoles, est-ce que vous ne seriez d'accord pour que nous demandions maintenant au directeur des enquêtes sur les coalitions sa réaction à cette proposition et peut-être même celle de notre conseiller juridique. Mais je n'en déduirai rien de votre temps.

**M. Andres:** Je vous en suis reconnaissant, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup.

Monsieur De Melto, que pensez-vous de cette question très précise visant à exclure ceux qui font affaires avec de tels offices?

**M. De Melto:** C'est, comme vous l'avez si bien mentionné, un nouveau concept, et je crois que nous devrions réfléchir à la proposition avant d'y réagir.

Il est arrivé par le passé qu'on s'inquiète du fait que les gros acheteurs dans certaines régions qui font affaires avec les offices de commercialisation avaient recours au pouvoir que leur donnait leur monopole pour obtenir des conditions très favorables auprès des offices de commercialisation. Je me demande donc si l'on a bien réfléchi à toutes les implications d'exempter de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions les clients des offices de commercialisation. Je peux certainement concevoir une situation où certains acheteurs, dans des industries très centralisées, se croiraient libres dans leurs politiques d'achat de faire preuve de pratiques douteuses et peu compétitives et d'exercer leur pouvoir de monopolisation dans une plus grande mesure que ce ne serait le cas maintenant; exempter ces sociétés pourrait donc constituer une épée à double tranchant. On a par exemple exprimé certaines inquiétudes au sujet des pratiques d'achat des salaisons, dans le cas du porc, etc. Je crois donc qu'il faut se pencher sur la question pour en examiner toutes les faces. Nous ne voulons certainement pas créer une situation qui encouragera les acheteurs à se grouper et à imposer des restrictions sur le type de produits à être fabriqués, le type qu'ils veulent acheter ou les prix.

[Text]

• 2050

**The Chairman:** May I ask a supplementary here? Say that a multiplicity of buyers of a given commodity being produced by a particular marketing board get together as a group and negotiate a price with that marketing board, under the present law, never mind the proposed law, but under the present law and also under the proposed law would that constitute an offence per se—a conspiracy or some other type of an offence under the Combines Investigation Act?

**Mr. De Melto:** If the conduct was being of regulated and the price that was finally agreed on was being reviewed by a properly constituted board, then I think it would be exempt.

**The Chairman:** But if it were not regulated and not agreed upon by a master board authorized by Parliament and appointed by a public body, as opposed to being elected . . . ?

**Mr. De Melto:** Under the present legislation it would be illegal.

**The Chairman:** It would be a conspiracy, would it?

**Mr. De Melto:** It would be a conspiracy under Section 32 of the Combines Investigation Act.

**The Chairman:** I wonder if our legal counsel would care to comment. I am sorry for taking so much time on this but it is an absolutely new hooker on this question and I think it needs to be explored. Mr. Affleck, do you have any views to express in respect of this?

**Mr. Affleck:** Well, Mr. Chairman, using the example of the vegetable growers and the negotiation with the buyers on prices, terms and conditions of sale, it would seem to me that if that negotiation was in fact approved by a super board there would be no problem now, and if the super board dealt with it.

**The Chairman:** Do you mean now or under the present proposals?

**Mr. Affleck:** No, under the Act as it now stands.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Affleck:** The section we are really dealing with is Section 32 which is the conspiracy section. Even as the law presently stands, I think we have to go perhaps even further, if we say that negotiation is not supervised by a super board, and ask the question whether it is undue. In light of the recent Supreme Court of Canada case, which I have cited before, *Atna Insurance Company* and *Her Majesty the Queen*, one would then have to look at the effects of the conspiracy: were those effects to the detriment or against the interest of the public?

My only other comment would be that if the particular provincial marketing board was acting in a federal capacity, or if it was an agency that we are talking about, under the Farm Products Marketing Agencies Act, I would think section 33 of that Act would exempt that activity because what we would have is an agreement or an arrangement between the agency

[Translation]

**Le président:** Puis-je poser une question supplémentaire? Disons que nombre d'acheteurs d'un produit donné, vendu par un office de commercialisation quelconque, se réunissent comme groupe pour négocier un prix avec l'office; en vertu de la loi actuelle, ne parlons pas de la loi proposée, mais en vertu de la loi actuelle, et même en vertu de la loi proposée, s'agirait-il d'un délit comme tel ou d'une conspiration ou d'un autre type de délit aux termes de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions?

**M. De Melto:** Si les activités étaient réglementées et que le prix convenu faisait l'objet d'une révision par un office constitué en vertu de la loi, je crois que cela serait exclu.

**Le président:** Mais si les activités n'étaient pas réglementées et n'étaient pas autorisées par un office habilité par le Parlement et dont les membres seraient choisis par une autorité administrative, plutôt qu'élus . . . ?

**M. de Melto:** En vertu de la loi actuelle, cela serait illégal.

**Le président:** S'agirait-il d'une conspiration?

**M. de Melto:** Ce serait une conspiration en vertu de l'article 32 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

**Le président:** Je me demande si notre conseiller juridique voudrait faire quelques remarques. Je regrette de prendre tant de temps, mais comme la question est tout à fait nouvelle, je crois que cela vaut la peine de l'examiner à fond. Monsieur Affleck, avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Affleck:** Pour revenir, monsieur le président, à l'exemple des producteurs de légumes et des négociations avec les acheteurs sur les prix et les conditions de vente, il me semblerait que si les négociations avaient en fait été autorisées par une autorité administrative, alors il n'y aurait aucun problème pour l'instant.

**Le président:** Voulez-vous dire maintenant ou en vertu du projet de loi?

**M. Affleck:** Non, en vertu de la loi telle qu'elle est rédigée actuellement.

**Le président:** Oui.

**M. Affleck:** L'article dont il est question est l'article 32, qui traite des conspirations. Mais il nous faut aller, je crois, plus loin que la loi actuelle en ce sens que si les négociations ne sont pas surveillées par une autorité administrative, il nous faut nous demander si ces négociations sont légitimes. Il nous faut tenir compte d'une affaire récente présentée à la Cour suprême du Canada, dont j'ai déjà parlé, *Aetna Insurance Company et Sa Majesté du chef du Canada*, demander quelles sont les répercussions de la conspiration: celles-ci sont-elles au détriment ou à l'avantage du public?

La seule autre chose que je pourrais ajouter c'est que si un office de commercialisation provincial particulier agissait dans le cadre d'une compétence fédérale, ou s'il s'agissait d'un organisme assujéti à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, alors je crois que l'article 33 de la loi exclurait cette activité puisque nous nous trouverions en



*[Texte]*

or between a delegated body from the agency and a marketer of the regulated product, and those are exempt, as I read Section 33.

**The Chairman:** Thank you very much. I am sorry and we will now go back on the clock.

**Mr. Hannam:** May we respond to that?

**The Chairman:** I am sorry, I did not mean to cut you off. Proceed, of course, Mr. Hannam.

**Mr. Hannam:** On the concern that was raised—I have forgotten your name, sir . . .

**The Chairman:** Mr. Bertrand or Mr. De Melto?

**Mr. Hannam:** . . . Mr. De Melto, on the exemption being too widespread, it could be very well limited to the powers that the marketing board has under the legislation, because in order to exercise that negotiating role they have to live within a clause of the enabling Act, and that exemption could be limited to the negotiations by those firms which are authorized under the Act.

**Mr. De Melto:** Yes. But in that case it would be a supervised and regulated.

**The Chairman:** Yes. The real point is, and this is always the difficulty, that one side says there is an exemption under those circumstances. Obviously you people think there is not an exemption, and that is the crux of the problem.

**Mr. Huntington:** It has been going on for days.

**The Chairman:** We will be running around this horn forever.

**Mr. Hannam:** The problem is, if you accept our recommendations, and instead of relying on Section 4.5 for exempting marketing boards, and come up with a clearer, more precise exemption, then perhaps you would have to put in an accompanying exemption for this other activity. And that is our point.

• 2055

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hannam:** But I think this discussion bears out our fears. I sat here during the CFA debate on the first day of hearings, and I have talked to other groups that have appeared before this Committee; it is an endless legal wrangle. That is our main concern. If it is not clarified before the act comes into force, just think of the chaos and the hardship and wrangling that will take place after. That is why we urgently request that an exemption be made, and that it be clear and concise.

**The Chairman:** I thank you very much. Mr. Andres, this will be your last question.

**Mr. Andres:** Mr. Chairman, Mr. Hannam has said what I was about to say with regard to the wrangling we have gone through in this Committee with various other groups. I can just imagine what will happen if there is not a clear exemption spelled out in the act.

*[Traduction]*

présence d'une entente ou d'un arrangement entre l'organisme ou un de ses délégués et le vendeur d'un produit réglementé, qui sont exclus, selon mon interprétation de l'article 33.

**Le président:** Merci beaucoup. Excusez-moi, je vais maintenant surveiller l'heure.

**M. Hannam:** Pouvons-nous répondre?

**Le président:** Excusez-moi, je ne voulais pas vous couper la parole. Bien sûr, vous pouvez continuer, monsieur Hannam.

**M. Hannam:** Une inquiétude a été soulevée—j'ai oublié votre nom, monsieur . . .

**Le président:** Il s'agit de M. Bertrand ou de M. de Melto?

**M. Hannam:** . . . monsieur de Melto, qui craignait que l'exemption ne soit trop générale. Or l'exemption pourrait fort bien se limiter aux pouvoirs que détiennent déjà en vertu de la loi les offices de commercialisation, car pour jouer le rôle de négociateurs, ceux-ci doivent respecter les dispositions de la loi habilitante. L'exemption se limite aux négociations avec des sociétés autorisées en vertu de la loi.

**M. de Melto:** Oui. Mais dans ce cas il s'agirait d'un organisme surveillé et réglementé . . .

**Le président:** Oui. Le vrai problème, et c'est toujours difficile, c'est qu'une partie dit qu'il y a exemption dans ces circonstances. Il est évident que vous ne croyez pas qu'il y ait exemption et c'est là le cœur du problème.

**M. Huntington:** Cela fait des jours que cela dure.

**Le président:** Nous allons tourner en rond à tout jamais.

**M. Hannam:** Le problème, si vous acceptez nos recommandations plutôt que de vous en remettre à l'article 4.5 pour exclure les offices de commercialisation, c'est qu'il vous faudra trouver une exemption beaucoup plus précise et même ajouter des dispositions visant à exclure cette autre activité. Et c'est ce que nous tentons de faire valoir.

**Le président:** Oui.

**M. Hannam:** Je pense que cette discussion exprime nos craintes. J'ai assisté à la première journée des audiences de la Fédération canadienne de l'agriculture et je me suis entretenu avec d'autres groupes qui ont comparu devant ce Comité; ce ne sont que d'interminables altercations juridiques. C'est ce qui nous inquiète le plus. Si l'on ne fait pas la lumière sur la question avant l'entrée en vigueur de la loi, imaginez-vous un peu la confusion, les difficultés et les disputes qui suivront. C'est pourquoi nous vous prions instamment de prévoir une exemption claire et concise.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Monsieur Andres, ce sera votre dernière question.

**M. Andres:** Monsieur le président, M. Hannam vient de souligner ce dont je voulais parler au sujet des disputes que nous avons eues avec divers autres groupes à ce Comité. Je puis m'imaginer ce qui se produira si la loi ne prévoit pas d'exemption précise.

## [Text]

My other question, which you were going to allow me, Mr. Chairman, is of a practical rather than a technical nature. Of course, much of this opposition to marketing boards, and the control and restriction of marketing boards, comes from public opinion—consumer opinion, I might add. I am wondering, Mr. Hannam, what you or your organization or the boards are doing in regard to developing a better relationship or better understanding between consumers and producers—which is probably an age-old problem. Are you doing anything in this regard? If so, what?

**Mr. Hannam:** Yes, I think we in Ontario are making some big gains in producer-consumer communications. The OFA, for our part, have set up a producer-consumer liaison committee with the Ontario branch of the CAC to discuss issues related to the total food industry before they get to the confrontation stage. Many marketing boards involves the consumers, association before they come out with new regulations or change prices. There is a great deal of effort giving into it. I spoke to the annual meeting of the Canadian CAC in Guelph on Monday, and I was very much taken with the attitude of understanding they have toward many marketing boards. There are still some questions, sure, but I think there is in the public mind a basic understanding of an sympathy for the farm community and an understanding of the need for marketing boards. The understand that the problem in agriculture is not that there is a lack of competition among farmers, it is that there is too darn much. I am encouraged by the events taking place in Ontario. We just have to get over this era of conflict and we have to work more closey with each other. We are all in it together, the food industry affects everybody. The farmers recognize that, and I am sure that consumers do too.

**Mr. Andres:** I just hope you got through to Dr. Forbes, as well.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Hannam and Mr. Andres. Dr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I would like to ask two things.

**The Chairman:** Nine minutes.

**Mr. Ritchie:** The basis of supply management is always, in some way, a quota. A quota is fine for the person who is in business when the plan starts, but the vexing question always is, how do you pass on the quota? Does it carry a value? Would it be given by a board, I presume? Then the argument of personal politics or political politics arises. If quotas are sold and bought, obviously that person carries a greater load than

## [Translation]

Mon autre question, que vous venez de me permettre de poser, monsieur le président, est de nature plutôt pratique que technique. Évidemment, la majeure partie de l'opposition à l'égard des offices de commercialisation et du contrôle des restrictions des offices de commercialisation provient de l'opinion publique—j'ajouterai même de l'opinion des consommateurs. Monsieur Hannam, quelles mesures est-ce que vous, votre organisation ou les offices avez prises en vue d'établir de meilleurs rapports ou d'arriver à une meilleure compréhension entre les consommateurs et les producteurs, problème qui existe depuis longtemps. Est-ce que vous faites quelque chose à cet égard? Dans l'affirmative, que faites-vous exactement?

**M. Hannam:** Oui, en Ontario nous avons réalisé des progrès considérables au niveau des échanges entre les producteurs et les consommateurs. Pour notre part, à la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, nous avons créé un comité de liaison producteurs-consommateurs en collaboration avec le chapitre ontarien de l'Association des consommateurs du Canada afin de discuter les questions portant sur l'ensemble de l'industrie alimentaire avant de passer à l'étape des confrontations. Bon nombre des offices de commercialisation consultent les associations des consommateurs avant d'adopter de nouveaux règlements ou de modifier leurs prix. On déploie des efforts considérables dans cette voie. J'ai pris la parole lors de la réunion annuelle de l'Association canadienne des consommateurs tenue à Guelph lundi dernier, et j'ai été impressionné de voir l'attitude compréhensive qu'elle manifeste à l'égard des offices de commercialisation. Certaines questions restent encore sans réponse, bien sûr, mais dans l'esprit du public il existe une compréhension et une sympathie fondamentale à l'égard de la communauté agricole ainsi qu'une bienveillance devant les besoins des offices de commercialisation. Ils se rendent compte que le problème qui existe dans le domaine de l'agriculture n'est pas dû à un manque de concurrence parmi les agriculteurs, bien au contraire. La situation qui se déroule présentement en Ontario m'encourage. Il nous faut maintenant surmonter ces conflits et travailler plus étroitement ensemble. Nous sommes tous dans la même situation puisque l'industrie alimentaire touche tout le monde. Les agriculteurs le reconnaissent et je suis persuadé que les consommateurs s'en rendent compte également.

**M. Andres:** J'espère seulement que vous avez amené le docteur Forbes à partager votre avis également.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Hannam et M. Andres. Docteur Ritchie.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, j'aimerais poser deux questions.

**Le président:** Vous avez neuf minutes.

**M. Ritchie:** La gestion des approvisionnements repose toujours, d'une façon ou de l'autre, sur le contingent. C'est très bien d'imposer un quota à celui qui est déjà dans le commerce lorsque le programme entre en vigueur, mais la question difficile reste toujours la suivante: comment transférer les quotas? Est-ce que ceux-ci conservent leur valeur? J'imagine que c'est un office qui serait chargé d'effectuer le transfert?



[*Texte*]

the one who did not have to pay anything, the one who was there in the beginning.

As a quota tends to be a monopoly position in this, to some extent, how do farm marketing boards view this problem? I think probably in the tobacco industry, where it has been well established for many years, you would have a lot of experience in this. The turkey people are just starting. Maybe the tobacco representative would give me some idea of this.

**The Chairman:** I think it might be interesting to know how the three groups deal with this question. Mr. Riediger.

**Mr. Riediger:** In the Canadian Turkey Marketing Agency all quotas are the property of the provinces. Each province deals with it in its own way, from no value per quota to a sale of quota. But that is the provincial jurisdiction, and the CTMA itself does not interfere with that.

• 2100

**The Chairman:** Do you want to get an answer from each and then deal with supplementaries? I am quite agreeable, if it is agreeable to the Committee. Will Mr. Raytrowsky from the tobacco growers deal with the quota question?

**Mr. Raytrowsky:** Each individual holds his own quota. At the start, back in 1935, it was on land. In 1957, when the formation of the new board took place, it was on the land. Because of government regulations to tax the land with the quota on it, we have freed the quota from the land and therefore it is now each individual's quota.

**Mr. Ritchie:** Does he sell it?

**Mr. Raytrowsky:** Yes, he can sell it. It is no different than what the taxi drivers here in Ottawa do, or in Toronto. And when we talk about quotas, we talk about regulations. When my daughter graduated she could not get into law because there are only so many students taken in. What is that known as? Would that be a quota? Would General Motors or Ford or...

**The Chairman:** I think the witnesses should answer questions. If you want to ask it in a rhetorical way, by all means do so. Sometimes they do not even answer them. In any event, let us find out from the Ontario Federation of Agriculture what you think ought to be done as opposed to what is being done.

**Mr. Hannam:** Mr. Chairman, I would first of all reiterate for the Committee that there are very few marketing boards who have quotas and who operate under supply management. But in Ontario every marketing board that does have these

[*Traduction*]

Ensuite, c'est la question des politiques personnelles qui se pose. Si les contingents sont vendus et achetés, il est clair que l'acheteur a un fardeau beaucoup plus lourd que celui qui était dans le commerce au tout début et qui n'a rien dû payer.

Puisque dans une certaine mesure le système de contingentements n'est ni plus ni moins qu'un monopole, comment les offices de commercialisation des produits agricoles entrevoient-ils le problème? Je pense entre autres à l'industrie du tabac où le système est établi depuis de nombreuses années, et au sujet de laquelle vous avez probablement beaucoup d'expérience. L'élevage de la dinde vient à peine de commencer. Peut-être que les représentants de l'industrie du tabac pourraient me renseigner.

**Le président:** Il serait peut-être intéressant de voir comment les trois groupes traitent la question. Monsieur Riediger.

**M. Riediger:** Tous les quotas de l'Office canadien de commercialisation de la dinde appartiennent aux provinces. Chaque province s'occupe de la question à sa façon, à partir du quota sans valeur jusqu'à la vente du quota. Mais cela relève de la compétence provinciale et l'Office canadien de commercialisation de la dinde n'intervient pas.

**Le président:** Voulez-vous que chacun des représentants vous réponde avant de passer aux questions supplémentaires? Je suis tout à fait d'accord si le Comité le veut bien. Est-ce que M. Raytrowsky représentant les producteurs de tabac veut répondre à la question relative aux contingents?

**M. Raytrowsky:** Chaque particulier détient son propre quota. Au début du programme, en 1935, les quotas étaient imposés sur les terres. En 1957, lors de la création d'une nouvelle office, la situation demeurait la même. Lorsque le gouvernement a adopté des règlements en vue d'imposer les terres et leurs quotas, nous avons modifié le système de sorte que chaque particulier possède maintenant son propre quota.

**M. Ritchie:** Est-ce qu'il peut le vendre?

**M. Raytrowsky:** Oui. Il n'y a aucune différence entre ce système et celui par exemple des chauffeurs de taxi ici à Ottawa ou à Toronto. Lorsque nous parlons de contingents, nous parlons également de règlements. Lorsque ma fille a obtenu son diplôme, elle n'a pas pu entrer à la faculté de droit parce qu'on n'y accepte qu'un nombre limité d'étudiants. Comment s'appelle un tel système? N'est-ce pas un système de contingentement? Est-ce que la société General Motors ou Ford ou

**Le président:** Le témoin devrait répondre aux questions. Si vous voulez répondre à la question tout en la posant, je n'y vois pas d'inconvénient. Parfois on n'y répond pas du tout. Quoiqu'il en soit, demandons aux représentants de la fédération de l'Agriculture de l'Ontario de nous dire quelles mesures devraient être prises par opposition à ce qui se fait présentement.

**M. Hannam:** Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord répéter pour la gouverne du comité que très peu d'offices de commercialisation disposent d'un système de contingent et de gestion des approvisionnements. Mais en Ontario, chaque

**[Text]**

quotas is aware of that problem and are taking steps to make sure that they institute responsible regulations and policies so that it is fair to producers and consumers, so it does not add unduly to the cost of food, and yet provides for an orderly adjustment within the industry and can still maintain the protection which farmers need. It is complex and it varies for each commodity, and I cannot answer for any one specific commodity. Maybe there are other people in the room who would like to come up and speak for their individual commodities. But I know that farmers are aware of it, and we are concerned that we do come up with responsible policies in this field. I am convinced it is a problem which can be overcome, which is not a reason for doing away with supply management. It may be one of the issues which we have to deal with along the route, but it can be overcome. It is too complex for me to answer all of the ins and outs for each commodity, but farmers are aware of it. And in Ontario, at least, every board is taking measures to make sure that we can come up with the best policy for all concerned.

**The Chairman:** Thank you very much. Dr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Did I get more than two minutes?

**The Chairman:** Yes, you are more than two minutes, but carry on, because you have more time.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I would like to point out that the new entrant into the business must get in somehow and so he inherits a quota, buys it, steals it or something. Now, in assessing, as we heard this afternoon, what the farm-gate price for eggs should be, obviously a quota has to be taken into consideration. I am not sure whether eggs are parcelled out by quotas but it seems to me that the quota carries a value, because it represents the ability to make a living in that particular segment of agriculture. So the new entrant into that agricultural line tends to pay sufficient that he very often is as poor as the fellow that started out without a quota in the beginning. In other words, he is carrying a load of this capital investment. Now, the other way of course, is that if the quota lapses to a board then you have the problem of who you give it out to and in what manner?

**The Chairman:** Mr. Hannam.

**Mr. Hannam:** First of all, for clarification, I do not believe that in the egg formula, for example, the price of the quota is included in the cost of production. There is a second big misrepresentation and misunderstanding about the value of quotas. Many people think that because a quota attains a certain value it must indicate profitability in the industry. More than ever it indicates the desire for people to get into that and that there is more people wanting to get in than there is room for. That is quite different from immediate profitability. So we have to be careful when we say that the value of quota indicates that that is a highly profitable situation because of that quota.

**[Translation]**

office de commercialisation qui utilise les quotas est au courant du problème et prend des mesures afin d'assurer que les règlements et les politiques qu'ils appliquent sont responsables et justes envers les producteurs et les consommateurs. Ainsi, les prix des aliments n'augmentent pas indûment et il est possible d'effectuer des rajustements ordonnés au sein de l'industrie tout en maintenant la protection dont les agriculteurs ont besoin. Cette question est très complexe et varie d'un produit à l'autre, et je ne puis vous renseigner sur les denrées particulières. Il y a peut-être d'autres représentants dans cette salle qui pourraient venir vous parler de denrées précises. Mais je sais que les agriculteurs sont au courant de la situation et nous essayons donc d'adopter des politiques responsables dans ce domaine. Je suis convaincu qu'il sera possible de surmonter ces problèmes mais ce n'est pas une raison pour nous débarrasser de la gestion des approvisionnements. Il faudra régler cette question un jour, et nous y parviendrons. La question est beaucoup trop complexe pour que je vous explique tous les détails concernant chaque produit, mais les agriculteurs, eux, sont au courant. Et en Ontario, du moins, chaque office prend des mesures pour assurer que nous adopterons la meilleure politique possible pour tous les intéressés.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. M. Ritchie.

**M. Ritchie:** Est-ce que j'ai eu droit à plus de deux minutes?

**Le président:** Oui, vous avez eu plus de deux minutes mais continuez car il vous reste encore du temps.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, le nouvel arrivant dans l'entreprise doit, pour entrer, hériter d'un quota, en acheter un, en voler un ou procéder autrement. Comme on l'a dit cet après-midi, lorsqu'il s'agit de déterminer quel devrait être le prix des œufs à la ferme, par exemple, il faut tenir compte des quotas. Je ne sais pas si les œufs sont expédiés en fonction des contingents, mais il me semble que le quota possède une certaine valeur, puisqu'il représente la possibilité de gagner sa vie dans ce secteur particulier de l'agriculture. Ainsi, le nouvel arrivant dans ce secteur agricole doit déboursier tellement d'argent qu'après coup il est très souvent aussi pauvre que celui qui a commencé sans contingent au tout début. Autrement dit, il doit assumer le fardeau de sa mise de fonds. Il y a évidemment un autre moyen de procéder en ce sens que si le quota est remis entre les mains de l'office, il faut alors décider à qui on le cédera et comment?

**Le président:** M. Hannam.

**M. Hannam:** Premièrement, pour votre gouverne, je ne pense pas que dans la formule de l'industrie agricole, par exemple, le prix du quota soit inclus dans le coût de production. C'est encore là une erreur grave que l'on commet au sujet de la valeur des quotas. Nombreux sont ceux qui croient que parce qu'un quota atteint une certaine valeur c'est une indication de la rentabilité de l'industrie. Plus que jamais cette valeur indique qu'il y a plus de gens qui veulent entrer dans l'industrie qu'il n'y a de place pour eux. C'est très différent de la rentabilité immédiate. Il faut donc faire très attention lorsque l'on dit que la valeur du quota indique que l'entreprise est très rentable justement à cause de ce quota.



[Texte]

• 2105

I think the main value of that quota is in the security which a new entrant has because if you did not have that security and if an egg producer, for example, realized that eggs could go back down to 25 cents a dozen then he would not be willing to spend money on buildings or on land or on many things but because he has a quota and can be assured of a market, then he is better able to get his credit and better able to assure himself that he can spend money on other capital costs. So there is a real incentive for new people to get in and to be willing to lay down the several hundred thousand dollars that it takes to get geared up into an efficient farm operation.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Ritchie. Mr. Knowles.

**Mr. Knowles:** Thank you, Mr. Chairman. I want to commend those people who have come here tonight to present the briefs to us. I am sure we have received a new slant in one of the problems we are going to face with respect to Clauses 4 and 5 of Bill C-42. Now, I want to talk about tobacco, with which I am most familiar, with Ted Raytrowsky. Sometimes a charge is levelled against marketing boards that they fix the price. I wonder if you could say whether or not the tobacco board fixes the price at which you sell tobacco to companies?

**Mr. Raytrowsky:** No, we do not fix the price. We do not fix the price of the finished commodity. We do not fix the price of the raw leaf other than in conjunction with the buying fraternity which most of the time is always down. I might say that our cost production studies that we have done this year show that we should have been receiving in the vicinity of \$1.14 per pound; we have settled this year for \$1 a pound. By the way, I might mention that not one cent of the quota is included in that cost study.

**Mr. Knowles:** How is the selling price of flue-cured tobacco arrived at?

**Mr. Raytrowsky:** The price is arrived at, Mr. Knowles, by the CTMC, the Canadian Tobacco Manufacturers' Council which consists of the four domestic buyers, after negotiating with the marketing board.

**Mr. Knowles:** Did you get the price you originally asked for?

**Mr. Raytrowsky:** No, we got an ultimatum. They gave us \$1 at the start and that is what we ended up with.

**Mr. Knowles:** So the charge of price fixing against marketing boards, so far as tobacco goes, is something that simply does not hold water?

**Mr. Raytrowsky:** It does not.

**Mr. Knowles:** One other charge against the marketing boards...

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Knowles. I think you have raised a very important point here about the ultimatum approach and the fact that you are looking for an exemption for them. I think either you or some of our other witnesses may want to comment on that. It strikes me that if four

[Traduction]

Selon moi, la valeur principale du quota est la sécurité qu'il offre au nouvel arrivant car à défaut de cette sécurité, si un aviculteur, par exemple, se rendait compte que le prix des œufs allait baisser à 25c. la douzaine, il ne voudrait jamais investir davantage dans la construction de bâtiments ou l'achat de terrains. Cependant, puisqu'il a un quota et qu'il est assuré d'un marché il a plus de facilité à obtenir du crédit et est sûr de pouvoir investir d'autres capitaux. Ceci encourage donc les gens à se lancer dans cette entreprise et à dépenser les plusieurs centaines de milliers de dollars nécessaires à la mise sur pied d'une exploitation agricole efficace.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Ritchie. Monsieur Knowles.

**M. Knowles:** Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens à féliciter ceux qui sont venus ici ce soir nous présenter leurs mémoires. On nous a présenté sous un nouvel angle l'un des problèmes auquel nous ferons face relativement aux articles 4 et 5 du Bill C-42. Je voudrais maintenant discuter de l'industrie du tabac que je connais très bien, avec Ted Raytrowsky. On accuse parfois les offices de commercialisation de fixer les prix. Pouvez-vous me dire s'il est vrai que les offices de commercialisation du tabac fixe les prix du produit vendu aux sociétés?

**M. Raytrowski:** Non, nous ne fixons pas les prix, en tout cas pas celui du produit fini. Quant au prix de la matière brute, nous en fixons le prix conjointement avec la fraternité des acheteurs et habituellement ce prix est assez bas. Les études sur le coût de la production que nous avons effectuées cette année indiquent que nous aurions dû toucher environ \$1.14 la livre; cependant, nous avons demandé \$1 la livre. Soit dit en passant, cette étude sur les coûts ne tient nullement compte du prix des contingents.

**M. Knowles:** Comment détermine-t-on le prix de vente du tabac séché à l'air chaud?

**M. Raytrowsky:** C'est le Conseil canadien des fabricants de tabac composé de quatre acheteurs canadiens qui détermine le prix après avoir négocié avec les offices de commercialisation.

**M. Knowles:** Avez-vous obtenu le prix que vous aviez demandé au départ?

**M. Raytrowsky:** Non, nous avons obtenu un ultimatum. On nous a offert \$1 au début et c'est ce que nous avons obtenu.

**M. Knowles:** Ainsi, l'accusation de fixation des prix portée contre les offices de commercialisation n'est pas fondée?

**M. Raytrowsky:** Non.

**M. Knowles:** Une autre accusation portée à l'endroit des offices de commercialisation...

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Knowles. Vous venez de souligner un point très important à l'égard des ultimatums et du fait que vous cherchez à obtenir une exemption à leur égard. Peut-être que vous ou l'un des autres témoins voudrait faire des observations à ce sujet. Il me semble que si quatre

[Text]

manufacturers or users of tobacco could get together and determine in advance that there is a price above which they are not going to pay, that that might constitute a conspiracy. I think it would be interesting to pursue that point.

**Mr. Raytrowsky:** Mr. Chairman, I would like to explain, the ultimatum was handed down on the basis that they will be contributing 14 cents per pound for 70 million pounds of tobacco that is exported out of the country. They will be rebating this to the export buyers that are buying in Canada. To make our price attractive enough the growers have consented to go along with that for one year to see whether we can survive or not. It is a question that will be determined at the end of next year. But it has to be explained that the board did agree to the dollar even though it was an ultimatum. But they also are paying 14 cents per pound for 70 million pounds of tobacco that will be exported out of the country, hopefully. I am glad that you raised the question that you did when your...

**The Chairman:** I think we ought to get an answer to it.

**Mr. Raytrowsky:** Yes.

**The Chairman:** Would that be agreeable, Mr. Knowles?

**Mr. Knowles:** Yes, perhaps some of the others would like to comment.

• 2110

**The Chairman:** Mr. De Melto, would you like to comment on that specific point? There seems to be a new element emerging now where the element of negotiation is perhaps a little less than some of us might have originally believed in.

**Mr. De Melto:** On the question of price fixing under the Combines Investigation Act, you can have price fixing in a situation where the buyers and the sellers get together to agree on the price or you can have price fixing where all the sellers get together to agree on the price or you can have price fixing where all the buyers get together to agree on the price.

The offence is in agreeing on a price rather than letting the market set the price. Now, a different situation would be, for example, where you might have a regulatory situation where the buyers and sellers can get together to negotiate and agree on a price and then have it approved or allowed by a regulatory board. In that case, the situation is being regulated and we would say, "Well, that is fine, then; there should be an exemption for fixing the price in that way.

But I do not think it is really relevant whether it is the buyer setting the price or the sellers or the buyers and the sellers together if they are doing it by agreement and there is no regulation. In any event, if those agreements surround a very large proportion of the market, under the Combines Investigation Act that would be price fixing.

**Mr. Raytrowsky:** Mr. Chairman, I would like to explain the fact that this is a dollar minimum price and we do have an open option.

**Mr. Affleck:** And the price actually attained is right in your brief.

[Translation]

fabricants de tabac peuvent déterminer ensemble au préalable qu'ils ne paieront pas un montant supérieur à un prix donné, il peut s'agir d'une coalition. Il serait intéressant d'examiner cette question.

**M. Raytrowsky:** Monsieur le président, si vous le permettez, je vous donnerai quelques explications. Le Conseil nous a donné l'ultimatum en disant qu'il contribuerait 14c. la livre pour les 70 millions de livres de tabac exportées à l'étranger. Il accordera cette ristourne aux exportateurs qui achètent le tabac canadien. Pour que notre prix soit intéressant, les producteurs ont accepté ce système pendant un an pour voir cela leur permettra de survivre. On prendra une décision à la fin de l'année prochaine. Mais il faut souligner que l'office a accepté le prix de \$1 bien qu'il s'agissait là d'un ultimatum. Mais le conseil paie également 14c. la livre pour les 70 millions de livres de tabac qui seront exportées, du moins nous l'espérons. Je suis heureux que vous ayez posé cette question lorsque votre...

**Le président:** J'estime que nous avons droit à une réponse.

**M. Raytrowsky:** Oui.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, monsieur Knowles?

**M. Knowles:** Oui, peut-être qu'un des autres représentants aurait quelque chose à dire à ce sujet.

**Le président:** Monsieur De Melto, avez-vous des observations à faire à ce sujet? Il semble qu'un nouvel élément entre maintenant en ligne de compte puisque les négociations ne se font pas dans la même mesure que nous l'aurions cru.

**M. De Melto:** En ce qui concerne la situation des prix en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, il peut y avoir fixation des prix lorsque les acheteurs et les vendeurs conviennent ensemble du prix ou alors lorsque tous les vendeurs conviennent ensemble du prix ou encore lorsque tous les acheteurs décident de fixer un prix.

Il y a infraction lorsque l'on convient d'un prix au préalable plutôt que de laisser le marché fixer lui-même le prix. Cependant, on a une situation tout à fait différente par exemple lorsque les acheteurs et les vendeurs négocient et déterminent un prix puis le font approuver par un organisme de réglementation. Dans un tel cas, il y a réglementation et l'on peut dire «très bien, il devrait y avoir une exemption lorsque le prix est fixé de cette façon.»

Mais peu importe si c'est l'acheteur qui fixe le prix ou les vendeurs ou encore les acheteurs et les vendeurs ensemble, s'ils le font au moyen d'un accord sans qu'il y ait réglementation. Quoi qu'il en soit, si ces ententes portent sur un secteur important du marché, ce serait considéré comme une fixation des prix en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

**M. Raytrowsky:** Monsieur le président, il faut bien comprendre qu'il s'agit là d'un prix minimum et que nous avons une option.

**M. Affleck:** Et le prix convenu figure dans votre mémoire.



## [Texte]

**Mr. Raytrowsky:** That is right.

**Mr. Affleck:** It is \$103.80 per thousand. That is the price that you actually got. Is that what you received?

**Mr. Raytrowsky:** No, no, \$1.00 a pound.

**Mr. Affleck:** Well, you say the guaranteed average minimum price was \$1.00 per pound but the actual average attained . . .

**Mr. Raytrowsky:** Was \$1.03.83.

**Mr. Affleck:** Oh. It says \$103.80.

**Mr. Raytrowsky:** No, no.

**Mr. Affleck:** All right.

**Mr. Murta:** That is the government tax.

**An hon. Member:** It would be a lot higher than that, I am afraid.

**Mr. Raytrowsky:** This price is attained on a free and open auction. All they are guaranteeing is a minimum price that we will not fall below. Should we fall below, the four domestic buyers will then contribute enough money into the kitty to pay a deficiency fund that will make up to \$1.00. And this has happened.

**The Chairman:** Have they ever had to do that?

**Mr. Raytrowsky:** Yes, this has happened in 1975.

**The Chairman:** Mr. Hannam is itching to get into the act here.

**Mr. Hannam:** It is for clarification for the benefit of Committee members who may not be familiar with the day-to-day auction system. Mr. Raytrowsky was talking about a nongovernment stabilization plan and not the day-to-day pricing of tobacco from individual firms.

**Mr. Raytrowsky:** That is right.

**The Chairman:** Mr. Knowles, back to you. I am afraid . . .

**Mr. Knowles:** Just one more general question.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Knowles:** Another charge that is frequently levelled at marketing boards is that one of the reasons for this particular legislation is to regulate marketing boards to see that they do not do these things that work to the detriment of the consumer.

Mr. Hannam has already pointed out the fact that we do have a regulatory body in the Ontario Farm Products Marketing Act and their marketing board. Mr. Raytrowsky, could you give some examples of where this board and how this board does regulate the operations of the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board?

**Mr. Raytrowsky:** We regulate the 2,600 growers that we have under our jurisdiction to the point that we tell them the amount of the tobacco they can grow, which warehouse they will ship to and what date they will ship on. We also regulate them to the effect that if they are not happy with certain

## [Traduction]

**M. Raytrowsky:** En effet.

**M. Affleck:** Il s'agit de \$103.80 le mille livres. C'est le prix que vous avez obtenu. Est-ce exact?

**M. Raytrowsky:** Non. Nous avons obtenu \$1 la livre.

**M. Affleck:** Vous avez dit que le prix moyen minimum garanti était de \$1 la livre mais que le prix moyen que vous avez obtenu . . .

**M. Raytrowsky:** Il s'agit de \$1.03.83

**M. Affleck:** Oh. On dit ici \$103.80.

**M. Raytrowsky:** Non.

**M. Affleck:** Très bien.

**M. Murta:** Il s'agit là de la taxe gouvernementale.

**Une voix:** J'ai bien peur que ce serait beaucoup plus élevé que cela.

**M. Raytrowsky:** On détermine ce prix à l'encan libre et ouvert. Tout ce qu'on garantit c'est un prix minimum. Si l'on devait obtenir un montant inférieur à ce prix minimum, les quatre acheteurs canadiens contribueraient une somme suffisante pour combler le déficit et remonter à \$1. Et cela s'est déjà produit.

**Le président:** Avez-vous déjà vu faire cela?

**M. Raytrowsky:** Oui, en 1975.

**Le président:** M. Hannam brûle d'envie de se joindre à la discussion.

**M. Hannam:** Je voudrais simplement apporter certaines précisions pour la gouverne des membres du Comité qui ne connaissent peut-être pas le système d'encan au jour le jour. M. Raytrowsky a parlé d'un programme de stabilisation non gouvernemental et non pas de la fixation du prix du tabac au jour le jour qu'effectuent les sociétés particulières.

**M. Raytrowsky:** En effet.

**Le président:** Monsieur Knowles, vous avez la parole. J'ai bien peur que . . .

**M. Knowles:** Je n'ai qu'une question plus générale à poser.

**Le président:** Allez-y.

**M. Knowles:** Il y a une autre accusation que l'on porte très souvent à l'égard des offices de commercialisation à savoir que l'un des objectifs de cette loi est de réglementer les offices de commercialisation afin d'assurer qu'ils ne prendront pas des mesures au détriment des consommateurs.

M. Hannam a déjà indiqué qu'il existe un organisme de réglementation en vertu de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles de l'Ontario et ses offices de commercialisation. M. Raytrowsky pourrait-il nous donner des exemples sur la façon dont cet office réglemente les opérations de l'Office de commercialisation des producteurs de tabac séché à l'air chaud de l'Ontario?

**M. Raytrowsky:** Nous réglementons les 2,600 producteurs qui relèvent de notre compétence dans la mesure où nous indiquons les quantités de tabac qu'ils peuvent produire, dans quels entrepôts ils devront entreposer leurs produits et à quelle date. En outre, s'ils sont mécontents de certains règlements de

[Text]

regulations of the Board they can appeal those to our local board. If our local board turns these appeals down, they can then appeal them to the Farm Products Marketing Board and they can allow it, which they have.

**Mr. Knowles:** So they are a supervisory body for you.

**Mr. Raytrowsky:** They are definitely our supervisory body.

**Mr. Knowles:** Because of that, then Bill C-42 and provisions of it are really superfluous and unnecessary because you are already regulated. Is that the point you are trying to make?

**Mr. Raytrowsky:** Yes, it would be repetitious and costly.

**Mr. Knowles:** Right. That is all.

**The Chairman:** Yes. The point, Mr. Knowles, has been made that in so far as they are regulated they are not re-regulated with this proposed act.

**Mr. Knowles:** Right. All right.

**The Chairman:** Mr. Murta.

**Mr. Murta:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to compliment the three groups of witnesses for their briefs. I think they were very objective and I would frankly find very little to quarrel with in any of the three briefs. And certainly I would say, from at least part of the Committee's point of view and possibly all the Committee's point of view, that we are going to try our level best to get the kind of exemption you want, because I think most of us really believe that it would bring about quite a hardship.

• 2115

But two questions. I am from Manitoba, I farm in Manitoba, and our concept of marketing boards is possibly a little different than it is in Ontario. There are basically two kinds: one is supply-management, and the other is a market-promotion type of marketing board. What percentage is supply management and what percentage market promotion, in Ontario? And, supplementary to that, how many commodities are not in marketing boards in Ontario, other than beef?

**The Chairman:** Mr. Hannam.

**Mr. Hannam:** I would refer you to the text of our main brief, not the one I read tonight . . .

**Mr. Murta:** Right.

**Mr. Hannam:** . . . and it will list there, on page 2, the 22 marketing boards in existence in Ontario and the powers which each of them operate under. Only a very few operate supply management, you can count them on one hand. All of the others operate under various levels of authority, from negotiating right down to merely market promotions. So there is quite a wide range of powers exercised by boards.

[Translation]

l'office ils peuvent interjeter appel à l'office local. Si l'office local rejette ces appels, ils peuvent ensuite faire appel devant l'Office de commercialisation des produits de ferme qui pourra accepter l'appel, ce qui s'est déjà d'ailleurs produit.

**M. Knowles:** Donc, cet office surveille vos activités.

**M. Raytrowsky:** En effet.

**M. Knowles:** Donc, puisque vous êtes déjà réglementés, certaines des dispositions du bill C-42 sont superflues et inutiles. C'est ce que vous essayez de faire ressortir?

**M. Raytrowsky:** Oui, ces dispositions risquent d'être répétitives et coûteuses.

**M. Knowles:** Très bien. C'est tout.

**Le président:** Bon. On a indiqué, monsieur Knowles, que puisque ces offices sont déjà réglementés la loi proposée ne pourra les réglementer davantage.

**M. Knowles:** Bon, très bien.

**Le président:** Monsieur Murta.

**M. Murta:** Je vous remercie, monsieur le président.

J'aimerais féliciter les trois groupes de témoins de leurs mémoires. Ils se sont montrés très objectifs et je trouve très peu à redire sur ces exposés. Et je dirai qu'une partie du Comité et peut-être même tous les membres du Comité feront de leur mieux pour essayer d'obtenir le genre d'exemption que vous demandez, car la plupart d'entre nous reconnaissent les difficultés que ces dispositions poseraient.

J'aimerais maintenant vous poser deux questions; je viens du Manitoba où je possède une exploitation agricole et notre concept des offices de commercialisation est peut-être un peu différent de celui qui existe en Ontario. En principe, il y en a deux types: il y a tout d'abord la gestion des approvisionnements puis l'Office de commercialisation axé sur la promotion du marché. Quel pourcentage des offices de commercialisation de l'Ontario s'occupe de la gestion des approvisionnements et quel pourcentage s'occupe de la promotion du marché? Et, en guise de question supplémentaire, je voudrais savoir combien de denrées, outre le bœuf, ne sont pas réglementées par l'Office de commercialisation en Ontario?

**Le président:** Monsieur Hannam.

**M. Hannam:** Je vous renvoie au texte de notre mémoire principal, non pas celui que je vous ai lu ce soir . . .

**M. Murta:** En effet.

**M. Hannam:** . . . où figure à la page 2 la liste des 22 offices de commercialisation de l'Ontario et le mandat de chacun. Quelques-uns seulement s'occupent de la gestion des approvisionnements, on peut les compter sur les 5 doigts de la main. Tous les autres fonctionnent à des niveaux divers d'autorité, depuis le palier de négociations jusqu'aux simples promotions du marché. Donc, les offices exercent une gamme variée de pouvoirs.



**[Texte]**

Some, I suppose the egg board, regulate the actual production; the milk board, for example, does not regulate the production, but it regulates the marketing and how much you can sell at certain levels; then you get down to the strictly negotiating-type board, and down to those who operate under very limited powers. I think it is easier to let you read those than to go over the commodities that are not covered by marketing boards, because there are a lot of small commodities, such as veal calves and some of those things, that are not covered by marketing boards, but the big bulk of Ontario products are marketed under marketing legislation right now.

**Mr. Murta:** Another criticism levelled at marketing boards in general is that, once a marketing board is formed—I believe the people that level this criticism think in general terms of supply management more than market promotion—they become inward looking, and there is not enough market promotion done, not enough outward looking, export selling, or trying to find new markets, whether they are in Canada, North America or some other area of the world. What percentage of the marketing boards in Ontario would be classed as the type that would spend a significant sum of money on trying to search out markets, around Canada, throughout North America, or the world?

**The Chairman:** Mr. Hannam.

**Mr. Hannam:** I would think every single marketing board. That is one of their prime functions, and they deal with it very specifically. The milk board, for example, how much money does it spend on market promotion in a year, a quite significant sum?

**The Chairman:** I am sorry, if you want to give evidence, you have to come forward and take a microphone and give us your name.

**Mr. Francis M. Redelmeier (Board Member, Ontario Milk Marketing Board):** Mr. Chairman, I am Francis Redelmeier of the Milk Board and we are presenting a brief tomorrow.

**The Chairman:** Good. Well, we will hear it at that time.

**Mr. Redelmeier:** But just to answer this question. We are spending \$2.8 million a year in milk advertising and promoting within Ontario.

**The Chairman:** O.K. If I could just intervene here. I would think that we should deal specifically with the groups in question, otherwise we do run into a technical difficulty of taking evidence in advance of the witnesses appearing, and I would rather not do that, although we do appreciate the comments that you have made.

**Mr. Huntington:** Maybe we will be able to take tomorrow off!

**The Chairman:** Yes, if you all want to appear, just join the table, and it will save us a lot of work.

**[Traduction]**

Certains, comme l'Office de commercialisation des œufs, par exemple, réglementent la production elle-même; l'Office de commercialisation, pour sa part, ne réglemente pas la production mais la commercialisation et la quantité du produit qui peut être vendu à certains niveaux; et ensuite les offices qui s'occupent strictement des négociations et ceux enfin dont les pouvoirs sont très limités. Il serait préférable que vous lisiez ces documents plutôt que de vous fournir la liste des denrées qui ne sont pas régies par des offices de commercialisation car il y a beaucoup de petits produits, tels que le veau par exemple, qui ne sont pas couverts, mais à l'heure actuelle, la majeure partie des produits de l'Ontario sont commercialisés en vertu de lois sur la commercialisation.

**M. Murta:** On critique également souvent les offices de commercialisation du fait que dès qu'un office est créé—je pense que ceux qui adressent cette critique aux offices songent davantage à la gestion des approvisionnements qu'à la promotion du marché—il devient beaucoup trop introspectif, ne s'occupe pas suffisamment de la promotion du marché, et ne regarde pas suffisamment ce qui se passe à l'extérieur, au niveau des exportations ou des nouveaux marchés à approvisionner, que ce soit au Canada, en Amérique du Nord, ou ailleurs dans le monde. Quel pourcentage des offices de commercialisation de l'Ontario fera partie de la catégorie qui consacre des sommes importantes à la recherche des marchés, au Canada, en Amérique du Nord ou dans le monde?

**Le président:** Monsieur Hannam.

**M. Hannam:** Je pense que c'est le cas de chaque office de commercialisation. C'est l'une de leurs fonctions premières et tous s'y intéressent vivement. Par exemple, combien d'argent l'Office de commercialisation du lait consacre-t-il à la promotion du marché chaque année? Une somme très importante?

**Le président:** Je suis désolé, si vous voulez témoigner, vous devez vous approcher de la table et vous identifier.

**M. Francis M. Redelmeier (Membre de l'Office, Office de commercialisation du lait de l'Ontario):** Monsieur le président, je suis Francis Redelmeier, représentant l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario. Notre groupe présentera un mémoire demain.

**Le président:** Bon. Nous l'entendrons donc demain.

**M. Redelmeier:** J'aimerais tout d'abord répondre à cette question. Nous consacrons 2.8 millions par année à la publicité et à la promotion en Ontario.

**Le président:** Très bien. Permettez-moi d'intervenir. Il serait préférable de discuter avec les groupes concernés, autrement nous risquons d'éprouver des difficultés d'ordre technique, si nous entendons les témoins avant leur comparution officielle, et je préfère éviter une telle situation bien que nous vous soyons gré des explications que vous venez de fournir.

**M. Huntington:** Oui, mais comme cela on pourrait avoir congé demain!

**Le président:** Si vous voulez tous comparaître, approchez-vous de la table, et cela nous évitera beaucoup de travail.

[Text]

**Mr. Raytrowsky:** Mr. Chairman, if I might answer this gentleman's questions. The tobacco board spends in the vicinity of \$100,000 annually. We have travelled as far as Peking, China, and as far the other way as Moscow. We go on an annual mission to the U.K. and the European Continent in the spring, and sometimes in the fall. We go everywhere humanly possible, even behind the iron curtain, to try to promote and sell Canadian tobacco. Because Canada is known as the land of ice and snow, and tobacco is grown in very warm climate, we have a difficult time to explain to them that the southwestern portion of Ontario is on the same latitude as the northern portion of California. This has to be an education and we spend a fair amount of money on it.

• 2120

**The Chairman:** Thank you, Mr. Raytrowsky.

**Mr. Raytrowsky:** That is growers' money, by the way.

**Mr. Murta:** Just one other question. But before I ask that question, I think that you people on the marketing boards are probably your own best salesmen. Frankly, I still find in parts of the country the misconception that marketing boards are not expansionistic enough, et cetera. I think that certainly more could be done from your point of view to get this point across.

The last question I have, Mr. Chairman, is a question that was alluded to by Mr. Andres. The government has just come out—on Friday, as you probably know—with a food strategy. In that food strategy they say that the government will ensure the appointments to boards, agencies and other institutions persons of competence and balanced interest, which presumably means consumers. Certainly the intent is there to open up marketing boards and agencies, and presumably if somebody else other than the producer is going to be on there, there will be greater scrutiny. Do you view that as a positive step? If not, would you recommend any changes that could be made to existing marketing boards to at least allow the consumer to have the feeling that she is participating more than she is at the present time? This is, frankly, one of the concerns of a good many people from rural communities here in Ottawa, that while the consumer may be getting a fair deal, and in fact she is, she does not really believe it in her own mind, and this particular step in the food-policy legislation certainly seems to open up the whole area on a broader base. Mr. Chairman, I am asking this of Mr. Hannam because he is representing more people from the Province of Ontario than from the other provinces.

**Mr. Hannam:** I knew this was the hot seat when I sat down. I have not seen, so far, specific proposals as to how that would be carried out.

First of all, let us look at how farmers view a marketing board. We are not a big conglomerate or a big industry whereby you can have various departments within an industry, so we look on our marketing board as a means of providing a

[Translation]

**M. Raytrowsky:** Monsieur le président, si vous le permettez, j'aimerais répondre à ces questions. L'Office de commercialisation du tabac dépense environ \$100,000 chaque année. Nous nous sommes rendus jusqu'à Peking, en Chine, et Moscou. Chaque année, nous nous rendons au Royaume-Uni et sur le continent européen au printemps, et parfois à l'automne. Nous faisons tous les efforts possibles pour promouvoir la vente de tabac canadien, même au-delà du rideau de fer. On pense que, le Canada, ce n'est que quelques arpents de neige. Le tabac pousse sous des climats très chauds. Nous avons des difficultés à expliquer que le sud-ouest de l'Ontario se trouve à la même latitude que le nord de la Californie. Il y a donc un travail d'information à réaliser et nous dépensons beaucoup d'argent à ce titre.

**Le président:** Merci, monsieur Raytrowsky.

**M. Raytrowsky:** D'ailleurs, il s'agit là de l'argent des producteurs.

**M. Murta:** Permettez-moi de poser une autre question. Cependant, avant que j'y arrive, je pense que c'est vous, les représentants des offices de commercialisation, qui êtes peut-être le mieux à même de vendre vos propres produits. Je dois dire franchement que, dans certaines régions du pays, on croit, à tort, que les visées des offices de commercialisation ne sont pas suffisamment expansionnistes. Je pense que vous pourriez encore prendre des mesures à ce sujet.

Monsieur le président, ma dernière question a trait à un point auquel M. Andre a fait allusion. Comme vous le savez probablement, vendredi dernier, le gouvernement a annoncé une stratégie en matière de produits alimentaires. A ce propos, on dit que le gouvernement veillera à nommer aux conseils, organismes et autres institutions des personnes compétentes représentant une vaste gamme d'intérêts, on veut probablement parler là des consommateurs. On cherche ainsi à ouvrir les offices et organisme de commercialisation et, si d'autres personnes que des producteurs y sont représentées, on ne manquera pas de renforcer la surveillance. Pensez-vous qu'il s'agit-là d'une mesure positive? Sinon, comment devrait-on, à votre avis, modifier les offices de commercialisation actuels pour assurer aux consommateurs que l'on tiendra mieux compte de leurs intérêts qu'on ne le fait à l'heure actuelle? Je pense que cela préoccupe considérablement beaucoup de ruraux. Certes, le sort des consommateurs n'est pas à plaindre dans ce domaine mais peut-être n'est-ce pas là ce qu'ils pensent eux-mêmes. Je crois que cette stratégie relative aux produits alimentaires va certainement permettre d'élargir le débat. Monsieur le président, je me permet de poser cette question à M. Hannam parce qu'il représente beaucoup plus les habitants de l'Ontario que ceux des autres provinces.

**M. Hannam:** Je me doutais bien que j'allais être sur la sellette. Pour l'instant, je ne sais pas précisément comment ces mesures seront appliquées.

Tout d'abord, prenons ce que pensent les agriculteurs des offices de commercialisation. Comme notre secteur d'activité n'est pas très étendu, nous attendons de notre office de commercialisation qu'il trouve des débouchés pour nos produits.



*[Texte]*

research and market development branch of our industry. We look on it as an export promotion wing of our production industry. We look on it as our planning and sales department of our productive industries. So it is primarily a producer's method of effectively selling his products.

In Ontario there is an apple commission which is a form of marketing board, and there are consumers and processors sitting on that commission. I have not yet seen sufficient evidence from the consumer lobby in Ottawa that they would be able to sit on marketing boards in a responsible manner and work toward the betterment of the whole industry. As I said earlier, I think we are making some progress in Ontario, but I think it would be disastrous to put on a marketing board consumers who are out to kill the marketing boards. You just could not live in that situation.

However, I think if consumers can come out and tell us very bluntly and frankly that they do recognize the need for marketing boards, they do want to maintain a productive agricultural industry in Ontario, and that they are concerned about the long-term and not just getting cheap food today, then I would look with an open mind on any proposal that might come out. But there has to be a lot of communication and a lot more water go under the bridge before farmers are going to look with favour on that kind of representation. We want to maintain an open mind on this and react to specific proposals when they come forward.

I do not view that food policy as a very specific kind of document. There were a lot of generalities for discussion, so I am treating it in that respect and waiting for specific proposals.

**Mr. Wise:** Mr. Chairman, I want to join with other members of the Committee in expressing my appreciation for the opportunity to participate, and also congratulate and commend the three groups making submissions. It is obvious that the contents of those submissions are certainly consistent with the many hundreds of submissions in one form or another, I suppose, whether by written correspondence to various members or verbal presentations or written submissions.

• 2125

I would hope that common sense would prevail and that sooner or later, and preferably sooner, we would be focusing our attention on ways in which we could clearly exempt farm marketing boards from this particular legislation. I suggested to you, Mr. Chairman, that action this afternoon, and I believe that just before the meeting broke up, we had received some comment from the Committee's learned solicitor, Mr. Don Affleck. And I wonder whether he would just reiterate again his remarks to my question at that time and perhaps get some response from the three representatives presenting the brief to us today. And when he has responded, I would like to direct my second question to the solicitor for the Department of Consumer and Corporate Affairs.

*[Traduction]*

Nous nous en remettons à lui en ce qui concerne la promotion des exportations. Nous estimons que notre office de commercialisation constitue un service de vente et de planification. Ainsi, grâce à ces offices de commercialisation, les producteurs peuvent vendre leurs produits de façon efficace.

En Ontario, il y a une commission de mise en marché des pommes, une sorte d'office de commercialisation, où sont représentés des consommateurs et des conditionneurs. Cependant, compte tenu des pressions qu'on faites les consommateurs à Ottawa, je ne pense pas qu'ils pourraient siéger de façon efficace aux offices de commercialisation et contribuer à une amélioration de notre secteur d'activité. Comme je l'ai dit auparavant, je pense que nous avons réalisé des progrès en Ontario, mais, à mon avis, ce serait une catastrophe que de faire figurer des consommateurs au sein des offices de commercialisation étant donné qu'ils veulent tout simplement les démanteler. On ne pourrait accepter une telle situation.

Cependant, je pense que si les consommateurs viennent nous dire franchement qu'ils reconnaissent la nécessité des offices de commercialisation, qu'ils veulent que l'agriculture de l'Ontario reste productive, qu'ils se préoccupent des résultats à long terme et qu'ils ne cherchent pas seulement à obtenir des produits alimentaires à bas prix aujourd'hui, je serais prêt à écouter leurs propositions. Cependant, il y a encore beaucoup à faire, l'eau va passer sous les ponts avant que les agriculteurs voient d'un œil favorable ce genre de démarche. Nous sommes ouverts à toutes les propositions à ce propos et nous sommes prêts à les étudier au fur et à mesure qu'elles nous seront soumises.

Je ne pense pas que cette politique relative aux produits alimentaires constitue une grande nouveauté. On parle en termes biens généraux et j'attends donc des propositions précises.

**M. Wise:** Monsieur le président, à mon tour, j'aimerais dire que je suis heureux de la possibilité qui m'est offerte de participer aux présentes délibérations. J'aimerais, en même temps, exprimer mes félicitations aux 3 groupes qui viennent de nous remettre leurs mémoires. Il est évident que ces mémoires se font l'écho de ceux qui ont déjà été déposés ici ainsi d'ailleurs que les déclarations écrites ou orales faites aux divers membres de notre comité.

J'espère que, tôt ou tard, tôt de préférence, nous ferons preuve de bon sens, nous porterons notre attention sur les moyens qui nous permettraient d'exempter les offices de commercialisation de produits agricoles de l'application des dispositions du présent bill. Monsieur le président, je vous ai signalé avant le début de la séance que le conseiller juridique du comité, une personne fort compétente, M. Don Affleck, avait fait quelques commentaires à propos d'une question que je lui avais posé. J'aimerais qu'il puisse les répéter et aussi je souhaite obtenir une réponse de la part des témoins qui sont parmi nous aujourd'hui. Une fois que cela sera fait, j'aimerais adresser ma deuxième question au conseiller juridique du ministère de la Consommation et des Corporations.

## [Text]

**The Chairman:** In light of the long days and extensive hearings, I hope that our counsel's is better than mine. I cannot remember the question you asked but hopefully he can. Mr. Affleck, if you could respond. If not, we will ask for clarification of the point that was addressed to you.

**Mr. Affleck:** I think Mr. Wise is asking me to go through Section 4.5 as it presently exists under the present act, and then move into 4.5. As I tried to indicate this afternoon, there is no concern to anyone with regard to the Combines Investigation Act in its present form where it is amended unless there is a violation of the act. So we start at that position.

For example, in their advertising activities or promoting their products abroad, there certainly would not be any effect whatsoever to these marketing boards. They would not have to be concerned with the Combines Investigation Act at all. However, if we get into things like misleading advertising, which apparently would be one of the areas being requested to be exempted from, or conspiracies or agreements to fix prices, then we have to look at Section 4.5 of the present act.

Why we have to look at that is that in my view, at the present moment, many marketing boards in Canada would be subject to actions under the act. On January 1, 1976, phase one came into force which gave to anybody who is affected by a contravention, whether it had been prosecuted or not, of the act, a civil cause of action. And there certainly have been enough cases and instances before the courts which have indicated that many marketing boards, and I would suspect that they are doing it now, are carrying out activities which are not specifically authorized by their enabling statutes. And all you have to do is witness the constitutional questions that keep arising under these particular acts.

So rather than leaving the marketing boards in that position, this section has been brought into this bill and it simply says, has the conduct of the marketing board been authorized? That is, is there a statute that tells the marketing board what to do or sets up a plan under which it is to do it? If that is the case, the next question that one has to answer is, is there a super body, a National Farm Products Marketing Council or a body in each province that is expressly empowered by an act to supervise the regulation of the conduct being carried out by the producer board? Now the word "regulation" is the word that is causing the problem, and as I tried to explain this afternoon, this word is not defined in the bill or in the act as it stood beforehand, and in my way of thinking, that word—and if you look at the dictionaries I think this will be confirmed—simply means control. And it is the same thing as saying that the heat in your house is regulated. You mean it is controlled. Does the Farm Products Marketing Council, or whatever super body, control the conduct and does it direct its attention to the control of the conduct? If that is the case, we have satisfied condition number two.

• 2130

The third condition is, would the application of the Competition Act to whichever farm products marketing board we are

## [Translation]

**Le président:** Les jours ont été longs, et nos audiences aussi, c'est pourquoi j'espère que la mémoire du conseiller juridique est meilleure que la mienne. Je ne me souviens pas de la question que vous avez posée, j'espère que M. Affleck s'en souvient et qu'il pourra vous répondre. Sinon, nous vous demanderons de donner des précisions à ce propos.

**M. Affleck:** M. Wise avait, je pense, posé une question à propos de l'article 4.5 de la loi actuelle et de l'article 4.5 du bill à l'étude. Comme j'ai essayé de l'indiquer cet après-midi, la loi relative aux enquêtes sur les coalitions dans son état actuel et les amendements à cette loi ne donnent lieu à aucune préoccupation, sauf si, bien sûr, on n'en respecte pas les dispositions. C'est donc là le point de départ.

Par exemple, la loi n'aurait aucune incidence sur les offices de commercialisation en ce qui concerne la publicité et la promotion des ventes à l'étranger. Ces offices n'ont pas lieu de s'inquiéter. Cependant, pour ce qui est de la publicité trompeuse, de certains complots et des accords de fixation de prix, il faut se reporter, à l'article 4.5 du présent bill.

Pourquoi en est-il ainsi? A mon avis, c'est que, à l'heure actuelle, beaucoup d'offices de commercialisation au Canada pourraient se voir intenté des poursuites en vertu de la loi. La première phase est entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 1976. A ce propos, quiconque s'est vu imposer une pénalité, que l'on ait intenté des poursuites contre lui ou elle ou non, a la possibilité de s'adresser à un tribunal civil. Je suis certain que les tribunaux ont été saisis d'un grand nombre de cas indiquant que les offices de commercialisation poursuivent des activités qui ne sont pas prévues dans leur statut. Il suffit de regarder les questions d'ordre constitutionnel qui se posent sans cesse à propos de ces statuts.

On a donc prévu cet article dans le présent bill, ce qui, en fait, revient tout simplement à demander si les offices de commercialisation agissent de façon légale. C'est-à-dire que l'on cherche à savoir par là si les statuts des offices de commercialisation leur précisent ce qu'ils doivent faire et ce qu'ils ne doivent pas faire. A ce propos, la question qu'il faut se poser est la suivante: Y a-t-il un organisme qui coiffe tout l'ensemble, Conseil national de commercialisation des produits de ferme ou un organisme semblable dans chaque province qui est autorisé, en vertu d'une loi, à réglementer la conduite des offices composés de producteurs? Le terme réglementer pose quelques problèmes. Comme j'ai essayé de l'expliquer cet après-midi, ce terme n'est pas défini dans le bill ni dans la loi. Si vous consultez le dictionnaire, vous constaterez que ce terme est synonyme de contrôler. C'est la même chose lorsque l'on dit que l'on réglemente la température dans sa maison. On veut dire par là qu'on la contrôle. Est-ce que le Conseil de commercialisation des produits de ferme ou n'importe quel autre organisme de ce type réglemente la conduite des offices de commercialisation, est-ce qu'ils cherchent à la réglementer? Si c'est le cas, la condition numéro deux est remplie.

La troisième condition est la suivante: en appliquant les dispositions de la Loi sur la concurrence aux offices de com-



*[Texte]*

talking about seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of that act? If that act is set up to allow somebody for example in tobacco, where it is specifically set out that there can be quotas, to say that the setting of quotas would contravene the competition act that would obviously go right to the primary regulatory objective of the tobacco board and so, in those cases, all three conditions would be satisfied and there would be no application of the act to the particular sections that are mentioned here. They do not, of course, include things like misleading advertising, pyramid selling and some of the other trade offences and I would not suspect that the boards would be concerned if, in fact, the act did apply to that type of activity. I think that summarizes what I said this afternoon unless there was something specifically you wanted me to touch on.

**Mr. Wise:** I take it from your remarks, Mr. Affleck, that you see no problem with the situation that a particular action of a commodity board, before it can be implemented must be approved by the supervisory body. In that case, you see no problem?

**Mr. Affleck:** That is correct, I see no problem.

**Mr. Wise:** But in those cases on the other hand—I think this is the area that concerns the people not only here tonight but all others—where the commodity board has been previously empowered to take such action and does not go back to the supervisory body, even though that power has been previously delegated to it by legislation, there is a problem.

**Mr. Affleck:** That is correct.

**The Chairman:** Thank you. Mr. De Melto, do you care to make a comment?

**Mr. De Melto:** Mr. Chairman, I think the explanation or the analysis of the section which the counsel for the Committee has just given is very much in line with the interpretation that the bureau would put on that section as well.

**The Chairman:** Do any of our witnesses wish to comment. Mr. Hannam.

**Mr. Hannam:** Yes, this explanation leaves three areas of concern. The first one is, who decides whether a particular board is acting under that particular statute and on the authority of the supervisory board. It then comes to the question that the Policy Advocate or the Competition Board would probably be exercising the supervision that we were fearing earlier on because they would be constantly over the shoulders of marketing boards making sure and trying to find out whether or not technically they were within or without their legislation.

You are also forgetting that under the provincial legislation, the Ontario government does have the power and has exercised the power to completely take the board out of office as they have done with the white bean board for example and set up trustees and set up a new board. They have exercised that

*[Traduction]*

mercialisation des produits de ferme dont nous parlons, est-ce que l'on porte gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation? En ce qui concerne l'exploitation du tabac, il est précisé spécifiquement que l'on peut établir des contingentements. Si la loi permet à un individu de dire que l'établissement de ces contingentements n'est pas conforme à la loi sur la concurrence, on porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux de l'office de commercialisation du tabac en matière de réglementation. Dans ces cas, les trois conditions sont remplies et on n'appliquerait pas les articles de la loi auxquels on fait allusion ici. Bien sûr, on ne tient pas compte là de la publicité trompeuse, de la vente pyramidale et des autres pratiques commerciales délictueuses. En fait, je ne pense pas que les offices de commercialisation auraient lieu de se préoccuper si la loi s'appliquait à ce genre de chose. Je pense avoir donc résumé ce que j'ai dit cet après-midi mais peut-être voulez-vous que j'aborde un point particulier.

**M. Wise:** Monsieur Affleck, je dois donc comprendre que vous ne voyez pas de problème dans le fait que avant de prendre des mesures, un office de commercialisation doit obtenir l'approbation de l'organisme qui le coiffe. Dans ce cas, vous ne voyez donc pas de problème?

**M. Affleck:** C'est exact, à mon avis, il n'y a pas de problème.

**M. Wise:** Il est un point, je pense, qui préoccupe les témoins ici présent, comme d'ailleurs ceux qui ont déjà comparu. En effet, des problèmes se posent quand un office de commercialisation s'est vu autorisé à prendre des mesures mais qu'il n'en réfère pas l'organisme de surveillance, même si les pouvoirs lui ont été conférés en vertu d'une loi.

**M. Affleck:** C'est exact.

**Le président:** Merci. Monsieur De Melto, voulez-vous faire une remarque?

**M. De Melto:** Monsieur le président, je pense que les explications que le conseiller juridique a données à propos de cet article sont tout à fait conformes à l'interprétation que nous en ferions.

**Le président:** Nos témoins veulent-ils intervenir? Monsieur Hannam.

**M. Hannam:** Oui, cette explication donne lieu à trois préoccupations distinctes. D'une part, qui décide qu'un office agit en fonction de statuts précis et sous l'autorité d'un organisme de surveillance? L'Administrateur ou la Commission de la concurrence exerceraient probablement ces pouvoirs de surveillance qui nous préoccupaient précédemment étant donné qu'ils essaieraient sans cesse de s'assurer que les offices de commercialisation respectent la loi.

Vous oubliez que, en vertu de lois de la province, le gouvernement de l'Ontario a le pouvoir, qu'il a d'ailleurs déjà exercé, de dissoudre un office, comme il l'a fait à propos de l'Office de commercialisation du haricot blanc et de nommer ensuite de nouveaux administrateurs, de constituer un nouvel office. On a

[Text]

power, so that authority is already within the provincial government.

The second concern I have is that it opens up an area of uncertainty in the control of these boards because it then becomes an area of judgment and legality which is very unclear in the act and can then force the boards into lengthy defences and delays and uncertainties.

The third problem is that in the explanation Mr. Affleck did not deal with the question of the interprovincial and export trade activities carried on by provincial boards. They do not get that power from the provincial act but from the federal act. Presumably then their activity in interprovincial and export trade would then become either illegal or subject to the controls of this act.

**The Chairman:** Mr. Affleck, would you care to comment?

• 2135

**Mr. Affleck:** With regard to the last point, on the interprovincial aspect, all we have here is that the federal government, instead of establishing 12, I suppose, small CEMAs to deal with egg marketing interprovincially and export-wise in each province, has taken the egg board that exists in the province and said, "You are going to be, in those matters, our board." So those boards, when they deal with matters of an interprovincial or export nature, are in fact responsible to CEMA under the Farm Products Marketing Agencies Act and assumedly, and we have not heard any evidence to this effect, as I understand it, their orders and directions go through CEMA and to the Farm Products Marketing Council, and that council has to deal with every order made by CEMA and, I take it, by every sub-body in the provincial scene.

The real question was the earlier question asked by Mr. Hannam: who supervises it? The answer is that if somebody does supervise the producer-commodity board, then that board, in my view, is exempt, forgetting maybe about the difficulty some people are having with the word "regulate"; but if somebody actively supervises it and that somebody is not an elected board—that is, elected by the people it is supervising—then there should be an exemption unless the commodity board is doing something that is not in accordance with the object of the act.

**The Chairman:** We are going to have to move. Mr. Hannam wants to make a response and then we will move to Mr. Whittaker.

**Mr. Hannam:** The point we raised with respect to interprovincial and export trade affects provincial marketing boards who may not necessarily have a federal agency, and so the vegetable board, for example, in their dealings, do exercise powers granted them under federal legislation and there is no federal agency which brings together all the provincial vegetable boards. So this authority is granted and supervised by the federal government in various ways but not under a public agency as interpreted by this bill.

[Translation]

déjà exercé ce pouvoir donc on peut dire que les gouvernements provinciaux sont déjà habilités à agir dans ce domaine.

Le second point qui me préoccupe c'est que la réglementation de ces offices serait très incertaine. En effet, il s'agira de questions de jugement, la loi est très peu claire à ce sujet et les offices seront soumis à toutes sortes de difficultés.

Le troisième problème est le suivant: dans le cadre de ses explications, monsieur Affleck n'a pas parlé des échanges interprovinciaux et des activités d'exportation qu'effectuent les offices provinciaux. Ce n'est pas les lois provinciales qui leur donnent ces pouvoirs mais la loi fédérale. On peut donc penser que ces échanges interprovinciaux, ces activités d'exportation seraient considérées comme illégales ou qu'elles seraient assujetties à la présente loi.

**Le président:** Monsieur Affleck, voulez-vous intervenir?

**M. Affleck:** En ce qui concerne les échanges interprovinciaux, au lieu de créer douze petits OCCO, le gouvernement fédéral a préféré s'adresser aux offices de commercialisation de chaque province. Ainsi, quand ils traitent des affaires relatives aux échanges interprovinciaux et aux exportations, ces offices sont responsables devant l'OCCO, en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme et je suppose, bien que nous n'ayons pas eu de preuve à cet effet, que les décisions sont soumises à l'OCCO et au Conseil de commercialisation de produits de ferme. Ce Conseil étudie toutes les décisions de l'OCCO et, je crois savoir, de tous les autres organismes provinciaux de commercialisation.

La question qui se pose véritablement ici est celle à laquelle M. Hannam a fait allusion: qui est chargé de la surveillance? Si les offices de commercialisation des producteurs sont soumis à une surveillance, à mon avis, cet office ne devrait pas tomber sous l'application des dispositions de la loi, ce qui permettrait peut-être d'oublier les problèmes que pose le terme «réglementer». Cependant, si l'organisme de surveillance n'est pas élu, élu par ceux qui sont soumis à la surveillance, on devrait prévoir une exemption à moins que l'office de commercialisation ne respecte pas les dispositions de la loi.

**Le président:** Nous allons devoir donner la parole à un autre membre. Si M. Hannam veut bien répondre, nous passerons ensuite à M. Whittaker.

**M. Hannam:** Ce dont nous avons parlé à propos des échanges interprovinciaux et des activités d'exportation intéresse les offices de commercialisation provinciaux qui ne sont pas coiffés par un organisme fédéral, comme c'est le cas des offices de commercialisation des légumes. Ces offices exercent des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de lois fédérales mais aucun organisme fédéral ne les regroupe. Le gouvernement fédéral remplit des fonctions de surveillance de diverses façons mais pas par le biais d'un organisme public.



[Texte]

**Mr. Affleck:** But there is an Agricultural Products Board. That would be the board that would supervise those.

**Mr. Hannam:** No, not in this particular . . .

**The Chairman:** I understand, Mr. Affleck, that that is not true in the case of many marketing boards. It only affects a very limited number that are the outcroppings of the Farm Products Marketing Agencies Act.

**Mr. Hannam:** If you refer to . . .

**The Chairman:** But anyway, I think that point is pretty clear. I get the kind of consensus from the nonmembers that that was not quite accurate and my recollection is that it is not as well.

**Mr. Whittaker.**

**Mr. Whittaker:** Thank you, Mr. Chairman. I have a few short questions for the gentlemen on the Turkey Board. First I would like to ask: where is the price set for turkeys in Ontario?

**The Chairman:** Mr. Riediger.

**Mr. Riediger:** Each provincial marketing board negotiates with the processors on the price of turkeys within the province. It is set on the provincial level.

**Mr. Whittaker:** That is at the farm gate or at the retail store?

**Mr. Riediger:** No, it is at the farm gate or at the processors.

**Mr. Whittaker:** Well, you do not process all the turkeys. How about your fresh, at the retail level?

**Mr. Riediger:** It is all at the farm gate or at the primary processor level.

**Mr. Whittaker:** How about imports? Do you control imports of turkeys?

**Mr. Wayne:** Perhaps I will attempt to answer that one, in this case.

There is a global allocation on imports that is functioning independently of the turkey agency of some two per cent of the Canadian production. Initially, in the establishment of the plan, the global imports were to be established at the five-year average, the same as the production quotas as established for each province. However, the federal government made provision for a 20 per cent increase on the five-year average, to accommodate trade relations, perhaps, and now a level of two per cent of the estimated annual Canadian production is reserved for global imports that come into this country under permits authorized and granted by the Department of Industry, Trade and Commerce.

• 2140

**Mr. Whittaker:** Do they have to come in at your price?

[Traduction]

**M. Affleck:** Il y a un office de commercialisation des produits de ferme. Je pense que c'est lui qui remplirait les fonctions de surveillance.

**M. Hannam:** Non, pas dans ce cas particulier . . .

**Le président:** Monsieur Affleck, je crois comprendre que ce n'est pas le cas en ce qui concerne bien des offices de commercialisation. Ces dispositions ne touchent qu'un nombre limité d'offices créés en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme.

**M. Hannam:** Si vous faites allusion . . .

**Le président:** Quoi qu'il en soit, je pense que ce point est suffisamment éclairci. Ceux qui ne sont pas membres du Comité semblent être d'accord pour dire que ce n'était pas tout à fait exact je crois me souvenir effectivement que ce n'était pas exact.

Monsieur Whittaker.

**M. Whittaker:** Merci, monsieur le président. J'aimerais poser quelques brèves questions aux représentants de l'Office de commercialisation du dindon. Tout d'abord, j'aimerais savoir quel est le prix des dindons en Ontario.

**Le président:** Monsieur Riediger.

**M. Riediger:** Chaque office de commercialisation provincial négocie avec les conditionneurs le prix des dindons dans la province. Le prix est donc établi au niveau provincial.

**M. Whittaker:** A la production ou au niveau du détail?

**M. Riediger:** Non, à la production ou chez les conditionneurs.

**M. Whittaker:** Tous les dindons ne sont pas conditionnés. Et les dindons frais que l'on trouve chez le détaillant?

**M. Riediger:** Tous les prix sont fixés à la production ou au premier niveau de conditionnement.

**M. Whittaker:** Et les importations? Est-ce que vous réglemmentez les importations?

**M. Wayne:** Je vais essayer de répondre à cette question.

Les importations autorisées correspondent à 2 p. 100 environ de la production canadienne. Elles sont faites indépendamment des offices de commercialisation. Au début, on faisait une moyenne sur cinq ans établie de la même façon que les contingentements de production de chaque province. Cependant, le gouvernement fédéral a décidé d'une augmentation de 20 p. 100 de la moyenne sur cinq ans, dans l'intérêt des échanges commerciaux, peut-être. A l'heure actuelle, les importations faites en vertu de permis accordés par le ministère de l'Industrie et du Commerce représentent 2 p. 100 environ de la production canadienne annuelle.

**M. Whittaker:** Est-ce que les prix des dindons importés doivent être conformes aux vôtres?

[Text]

**Mr. Wyne:** They come in at any price. We have nothing to do with the granting of those, categorically, at all.

**Mr. Whittaker:** Say, for example, these imports are coming in at a lower price than your price is, for the sake of argument, does that determine the price in the market? Do you have to meet it, or is the market price the same to the consumer?

**Mr. Wyne:** To answer that question, firstly, they will not come in except under a price advantage. Our historical average of global imports only come in when it is a price advantage to come in. The importers, of course, insist that they immediately pass this on to the consumer. However, if you inspect your own local supermarket you will find United States brands of turkeys there that are priced at the Canadian level, and the Canadian price level actually determines it in a great majority of the cases. A lot of these imports, of course, come in and are used in the further processing industry in Canada.

In addition to these global imports there is provision under the Export and Import Permits Act for the granting of supplementary imports, in case there is ever any shortage of turkeys of Canadian production. Last year some twelve million pounds came in under the supplementary import provisions. At this date we can see that they were excessive and were not required, but there were no provisions in the policies at that time to determine the validity of a request. Current policy is that all requests for supplementary import permits are sent to the Department of Industry, Trade and Commerce, with a copy to the Canadian Turkey Marketing Agency, outlining the fact that, firstly, the product that is requested . . .

**Mr. Whittaker:** Mr. Chairman, I am sorry, I do not like to cut the witness off, but really I am talking about the pricing, not actually how they come in. And if I do not cut you off, the Chairman is going to cut me off. He is not going to give me my time.

**The Chairman:** Agreed.

**Mr. Whittaker:** What you really said is that imports that come in at a lower price are sold at the same price as your turkeys on the marketplace.

**Mr. Wyne:** The actual effect has been that. Whether it will always be that way, I do not know.

**Mr. Whittaker:** It is not what you would call competition; it is just filling somebody else's pockets with actually more money. So the competition is not at your level but up at the retail level, and I think this is what the competition act is all about—that the consumer really is not getting any advantage. You people are the Canadian Turkey Marketing Board and therefore you have some input right across Canada, as far as turkeys are concerned. What would you say if a chain organization in Alberta would not buy your turkeys from Ontario at all and wanted to import from somewhere else when your price was exactly the same as the price of imports? If you could supply into Alberta out of Ontario at the same price as imports and a chain organization in Alberta said no, we do not want

[Translation]

**M. Wyne:** Il n'y a pas de réglementation à ce sujet. Nous n'avons rien à voir dans ce domaine.

**M. Whittaker:** Supposons que le prix des dindons importés est inférieur au vôtre. Devez-vous baisser vos prix ou est-ce que le prix reste le même pour le consommateur?

**M. Wyne:** Tout d'abord, on importe des dindons seulement quand on peut obtenir des prix de faveur. Bien sûr, les importateurs insistent pour faire profiter les consommateurs de ces prix de faveur. Cependant, vous pouvez voir dans votre supermarché que les dindons américains sont vendus au prix canadien. Dans la plupart des cas, c'est le prix canadien qui est déterminant. Bien sûr, beaucoup des dindons importés sont ensuite conditionnés au Canada.

En plus de ces importations, la Loi sur les licences d'exportation et d'importation permet des importations supplémentaires quand il y a pénurie de dindons au Canada. L'année dernière, on a importé quelque 12 millions de livres de dindons en vertu des dispositions relatives aux importations supplémentaires. Nous pouvons maintenant constater que ces importations ont été excessives, qu'elles n'étaient pas nécessaires mais, à l'époque, aucune disposition ne permettait de déterminer la validité des demandes de licences d'importation. A l'heure actuelle, toutes les demandes de licences d'importation supplémentaires sont soumises au ministère de l'Industrie et du Commerce et on en envoie un exemplaire à l'Office canadien de commercialisation du dindon. On doit préciser dans les demandes pourquoi ces importations supplémentaires sont nécessaires . . .

**M. Whittaker:** Monsieur le président, je vous prie de m'excuser; je ne voudrais pas interrompre le témoin mais je parle du prix et non pas des techniques d'importation. D'autre part, monsieur, si je ne vous interromps pas, c'est le président qui va m'interrompre.

**Le président:** C'est bien vrai.

**M. Whittaker:** Vous dites en fait que les dindons importés et dont le prix est inférieur au prix canadien sont malgré tout vendus au prix canadien.

**M. Wyne:** C'est exact. Je ne sais pas si ce sera toujours le cas.

**M. Whittaker:** On ne peut pas parler là de concurrence; il y en a, je pense, qui se remplissent les poches de cette façon. Ce n'est donc pas à votre niveau qu'il y a concurrence, c'est au niveau du détail. C'est précisément là ce qui nous intéresse à propos de la loi sur la concurrence. Dans ce cas, le consommateur ne retire aucun bénéfice. Vous représentez l'Office canadien de commercialisation du dindon qui peut, je pense, prendre des mesures dans notre pays en ce qui concerne la mise en marché. Que diriez-vous si une société de l'Alberta refusait d'acheter des dindons de l'Ontario, par exemple, pour en importer de l'étranger quand bien même le prix du dindon canadien serait le même que celui des dindons d'importation?



## [Texte]

yours, we are going to import, what would you say in that type of situation?

**Mr. Wyne:** The reason for the long-winded explanation is that there are two parts to this. The reason for the policy was to enhance competition. In other words, if that chain store operator in Alberta had a global quota, he could do just that. However, under the supplementaries, we have three working days to either source Canadian products at a reasonable market price or he is automatically granted the supplementary import permit. However, if we can locate it, we recommend to the Department of Industry, Trade and Commerce refusal of the application, or approve it if there is a legitimate shortage. And we have done so.

• 2145

**Mr. Whittaker:** Mr. Chairman, if I may have one more, I would like to go Mr. Hannam . . .

**The Chairman:** This will be your final question.

**Mr. Whittaker:** . . . to ask him if the farm marketing boards had the same treatment as labour has got in this bill, if that would be adequate to service his needs?

**The Chairman:** Mr. Hannam.

**Mr. Hannam:** Yes, definitely; that is what we are requesting.

**The Chairman:** Now that you have finished, I wonder if I can have a . . .

**Mr. Whittaker:** Mr. Affleck says no.

**Mr. Affleck:** I think the Chairman is going to deal with the point.

**The Chairman:** I am not too sure that you really understand what happened in terms of labour in relationship to this Act that says that:

Nothing in this Act applies in respect of combinations or activities of workmen or employees . . .

Now, if it stopped there, they would have an exemption but it does not stop there; it says:

. . . for their own reasonable protection as such workmen or employees . . .

The caveat is "for their own reasonable protection" and an equivalent exemption for the agricultural community would say the same thing, "for their own reasonable protection". I rather suspect that you would really then be saying, "But that is unclear; what is for our reasonable protection and what is not for our reasonable protection?" You have got the courts and you have got everything else and I think as a matter of fact you might, if you thought about it, carefully decide that that is precisely what you do not want. Anyway, Mr. Hannam.

**Mr. Hannam:** We have been very helpful to the Committee in suggesting the wording of the proposed sections that we would want included and it comes out with a basic exemption for marketing boards on the basis that there already is supervision for the public good and we do not want the dual supervi-

## [Traduction]

**M. Wyne:** L'explication va peut-être être compliquée, mais c'est parce que deux problèmes se posent à ce sujet. On a voulu favoriser la concurrence. Autrement dit, si cette société de l'Alberta s'était vue imposer des contingentements, elle ne pourrait agir comme vous le dites. Elle peut faire une demande de licence d'importation supplémentaire. D'un autre côté, nous pouvons formuler des recommandations au ministère de l'Industrie et du Commerce pour qu'il rejette la demande, ou pour qu'il l'accepte en cas de pénurie. Nous avons déjà agi ainsi.

**M. Whittaker:** Monsieur le président, permettez-moi de poser une autre question à M. Hannam . . .

**Le président:** Ce sera votre dernière question.

**M. Whittaker:** J'aimerais lui demander si les offices de commercialisation des produits de ferme sont traités de la même façon que les syndicats dans le présent bill.

**Le président:** Monsieur Hannam.

**M. Hannam:** Oui, tout à fait. C'est d'ailleurs ce que nous demandons.

**Le président:** Maintenant que vous avez terminé, je me demande s'il ne serait pas possible . . .

**M. Whittaker:** M. Affleck fait signe que non.

**M. Affleck:** Je pense que le président va traiter de ce point.

**Le président:** Je ne suis pas certain que vous compreniez très bien ce qu'il en est en ce qui concerne les syndicats. Il est précisé:

Rien dans la présente loi ne s'applique aux coalitions ou aux activités d'ouvriers ou employés . . .

Si on s'arrêtait ici, ils seraient exempts de l'application de la loi mais l'article continue:

—pour leur propre protection raisonnable à titre d'ouvriers ou d'employés . . .

Le problème qui se pose a trait à l'expression «pour leur propre protection raisonnable» et toute exemption identique à l'intention des agriculteurs dirait la même chose: «pour leur propre protection raisonnable». Vous direz, je pense, que cela n'est pas clair. Vous vous demanderez ce qui peut avoir trait ou non à la protection raisonnable. Vous pouvez vous adresser aux tribunaux, vous pouvez prendre bien d'autres mesures et je pense d'ailleurs que si vous le voulez, vous pouvez décider que vous ne voulez pas d'une telle disposition. Monsieur Hannam, vous avez la parole.

**M. Hannam:** Nous avons dit au Comité quel devrait être, à notre avis, le libellé des articles que nous voudrions voir inclus dans le bill. Les offices de commercialisation bénéficient d'une exemption étant donné qu'ils sont déjà soumis à la surveillance d'organismes publics et qu'on veut éviter toute double surveil-

[Text]

sion. So in light of what you say I would prefer our wording over that wording.

**The Chairman:** I am sure that you would. I just thought there was a misapprehension that there was a blanket exclusion.

**Mr. Whittaker:** Mr. Chairman, the witnesses have explained that they have some kind of protection against turkey imports but the processor of canned pears or peaches and fresh tomatoes and those types of farm products that are produced in Ontario really have no protection against imports. If it is cheaper somewhere else in the world, it can flood into Canada with very little if any protection but as far as labour is concerned they cannot flood into Canada; they have to come in at the minimum wage and start working at a minimum wage. As far as farm labour is concerned they have to have permits and everything else. It is very, very strictly controlled.

If you want to get into a vocation for which there is a union in Canada, you would have to start at their price and you have to be able to get in the union. We could have a million unemployed in Canada and we could have unions going out on strike, the very industries that the farm groups rely on, and no one can move in. But just allow it as far as imports of products is concerned, there is no control at all. This is the kind of thing that I am speaking of that the farm groups in Canada may like to have.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Whittaker. Mr. Daudlin.

**Mr. Daudlin:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** Yes, is this a point of order?

**Mr. Huntington:** It is not a point of order; it was a specific question to the point you were making.

**The Chairman:** If that is agreeable to Mr. Daudlin, proceed.

**Mr. Huntington:** To come back to Section 4 which you were reading from then:

... combinations or activities of workmen or employees for their own reasonable protection as such workmen or employees . . .

And then in paragraph (b), "contracts, agreements or arrangements". Does this mean that if a union under provincial jurisdiction goes out on a wildcat strike it comes under the Act?

**The Chairman:** I would hope that somebody more competent than myself would answer that specific question. Mr. Affleck, are you prepared to answer that? Mr. De Melto? If not, I think maybe they should take it under advisement and be prepared to answer it the next time we meet.

• 2150

**Mr. Affleck:** The difficulty of trying to answer it, Mr. Chairman, is that while the section has been there for some length of time there have been no judicial pronouncements.

[Translation]

lance. Compte tenu de ce que vous avez dit, je préfère notre libellé à celui-ci.

**Le président:** J'en étais certain. Je n'aurais pas voulu que l'on pense qu'il s'agissait là d'une exemption générale.

**M. Whittaker:** Monsieur le président, les témoins ont expliqué qu'ils disposent d'une certaine forme de protection contre les importations de dindons, mais j'estime que les conditionneurs de poires, de pêches, de tomates ou des autres produits agricoles de l'Ontario ne sont pas protégés contre les importations. Si ces produits sont moins chers à l'étranger, on peut en inonder le marché canadien. Et les producteurs canadiens ne sont pratiquement pas protégés. En ce qui concerne la main-d'œuvre, la situation n'est pas la même, les travailleurs doivent commencer au salaire minimum. Les travailleurs agricoles doivent avoir des permis de travail et ainsi de suite. Ce domaine est réglementé de façon très stricte.

Quand, au Canada, on veut se lancer dans un métier qui est régi par un syndicat, on doit accepter les prix du syndicat, on doit se syndiquer. D'un côté, il peut y avoir un million de chômeurs au Canada et, de l'autre, les syndicats se mettent en grève. Personne ne veut prendre de mesure. En ce qui concerne les importations de produits agricoles, il n'y a aucune réglementation. Je pense que les agriculteurs aimeraient peut-être que l'on réglemente ces importations.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Whittaker. Monsieur Daudlin.

**M. Daudlin:** Merci, monsieur le président.

**M. Huntington:** Monsieur le président . . .

**Le président:** Oui, est-ce que vous invoquez le Règlement?

**M. Huntington:** Non, je n'invoque pas le Règlement, je voulais poser une question précise à propos de ce que vous avez dit.

**Le président:** Si M. Daudlin est d'accord, allez-y.

**M. Huntington:** Je reviens à l'article 4 que vous avez cité:

—aux coalitions d'ouvriers ou employés pour leur propre protection raisonnable à titre d'ouvriers ou employés . . .

Ensuite, au paragraphe (b), on parle de «contrats, accords ou arrangements». Cela veut-il dire que, si des syndiqués dont le syndicat relève de la compétence provinciale se mettent en grève spontanée, ils tomberont sous le coup de la présente loi?

**Le président:** J'aimerais qu'une personne plus compétente que moi réponde à cette question. Monsieur Affleck, pouvez-vous répondre à cela? Monsieur De Melto? Sinon, peut-être pourra-t-on prendre la question en note et y répondre lors de la prochaine réunion.

**M. Affleck:** Monsieur le président, la difficulté qui se pose à ce propos, c'est que cet article est en vigueur depuis quelque temps déjà mais que les tribunaux n'ont pas encore eu à rendre



*[Texte]*

But as I have indicated before, I think it would be clearer, for example—to my way of thinking, anyhow—that a secondary boycott by labour would not be, in most circumstances, considered to be for their reasonable protection, if such workmen are employed. Whether a wildcat strike, depending on the circumstances, would fall within that exemption, I am not prepared to say. I do not know whether there is a definitive answer anywhere without litigating it on the particular facts of the particular case. Why are they out and on a wildcat strike?

**The Chairman:** thank you very much. Mr. Daudlin.

**Mr. Daudlin:** Thank you, Mr. Chairman. A two-pronged question, if I may. I became concerned when listening to Mr. Affleck go through the section and explain the apparent, in his view, protections afforded marketing boards by the act as it exists, or is proposed to exist. I became concerned that there was an apparent presumption, in my view, that there is a substantial contravention of the law, in effect that there is substantial chicanery going on, that boards are right now contravening the current act, and as a result of that contravention or presumption of contravention it is felt necessary to move into this type of legislation to bring them under control. I am wondering whether that understanding or presumption is indeed so. If that is so, I am wondering what Mr. Hannam's experience is in terms of whether or not there has been a finding, in any judicial sense, of one or more or several boards having, indeed, contravened the current legislation. That is not my experience.

**The Chairman:** I think, Mr. Daudlin, we should provide an opportunity to Mr. Affleck to explain, perhaps in the context of your question, the comments he made earlier. I did not interpret it precisely that way. Mr. Affleck, would you like to clarify this?

**Mr. Affleck:** Yes, I would, Mr. Chairman. I think my opening comment with respect to this section was that there would, of course, be no concern under it unless there was some concern that some conduct did contravene the act. There have been some classic situations. I have not been part of any studies by the department, I am counsel to the Committee, but there have been some classic situations before the courts where marketing boards have acted beyond what the courts found to be their jurisdiction. I think of the potato marketing case in Prince Edward Island, where the court found that an agreement between the Potato Marketing Board in that province, the one in New Brunswick, and the one in Nova Scotia, to allocate potatoes amongst those three provinces was beyond the powers of the Prince Edward Island Potato Marketing Board.

In January 1, 1976, phase one of the Competition Act came into force. That introduced a new section, which provided that anyone who had suffered loss or damage as a result of conduct contrary to the act could sue and recover that loss, plus his investigative expenses. That was new on January 1, 1976.

If a situation occurred, such as occurred in the potato case that I cited, and a producer in one of those provinces felt

*[Traduction]*

de jugement à son sujet. Cependant, comme je l'ai indiqué auparavant, je ne pense pas qu'une grève secondaire puisse être considérée comme visant à la protection raisonnable des ouvriers et employés. Je ne sais pas si les grèves spontanées bénéficieraient de cette exemption. Il faudrait déterminer la raison de la grève spontanée.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Daudlin.

**M. Daudlin:** Merci beaucoup, monsieur le président. Permettez-moi de poser une double question. M. Affleck a passé l'article en revue et il a expliqué les protections apparentes que la loi dans son état actuel, ou que les nouveaux articles proposés, offre aux offices de commercialisation. Je suis quelque peu préoccupé parce que, à mon avis, les offices enfreignent la loi en vigueur et que, de ce fait, on estime nécessaire de présenter ce genre de mesure législative visant à les régler. Je me demande si les offices enfreignent véritablement la loi. Si c'est cela, j'aimerais que M. Hannam nous dise si des tribunaux ont jugé que des offices avaient enfreint la loi. Pour ma part, je ne pense pas que ce soit le cas.

**Le président:** Monsieur Daudlin, peut-être pourrions-nous permettre à M. Affleck de donner quelques explications sur les remarques qu'il a faites précédemment et qui se rapportent précisément à votre question. Ce n'est pas exactement ainsi que j'ai compris la situation; monsieur Affleck, pourriez-vous nous donner des précisions?

**M. Affleck:** Bien sûr, monsieur le président. J'ai dit précédemment que, bien sûr, il n'y aurait absolument pas lieu de se préoccuper sauf dans les cas où certaines activités pourraient ne pas être conformes à la loi. Je n'ai pas participé aux études réalisées par le ministère; je suis le conseiller juridique du Comité, mais je pense que les tribunaux ont été saisis d'affaires de ce genre à savoir que certains offices de commercialisation avaient en quelque sorte outrepassé ce que les tribunaux estimaient être leur compétence. Je pense à une affaire de commercialisation de pommes de terre à l'Île-du-Prince-Édouard. Le tribunal avait en effet estimé que l'accord conclu entre l'Office de commercialisation des pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard, celui du Nouveau-Brunswick et celui de la Nouvelle-Écosse, allait en quelque sorte au-delà des pouvoirs conférés à l'Office de commercialisation des pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard.

C'est le 1<sup>er</sup> janvier 1976 que la phase I de la Loi sur la concurrence est entrée en vigueur. En vertu des dispositions relatives à cette phase, toute personne ayant subi des pertes ou des dommages à la suite d'activités contraires à la loi était autorisée à intenter des poursuites en dommages et intérêts.

Si un producteur de l'une des provinces auxquelles j'ai fait allusion s'était estimé lésé par les mesures prises par l'Office

[Text]

aggrieved by reason of the action taken by the Prince Edward Island Board, in my view, if that had taken place after January 1, 1976, he could sue, based on the fact that the Board was doing something that it had no jurisdiction to do. That would be the concern I would have with just ignoring the agricultural community in the bill as it is now proposed. If you said nothing about agriculture whatsoever, I think that would leave those situations open for exploration. As the honourable member may know, there are a multitude of constitutional cases going on all the time. I think we heard this afternoon about one that is about to be argued next week before the Supreme Court of Canada involving CEMA again. There have been any number of cases. I would be very fearful that if something was not done in this bill marketing boards would be faced with class actions, if that part of this bill comes in, as well as any number of other types of prosecutions or civil actions.

• 2155

**The Chairman:** Mr. Daudlin.

**Mr. Daudlin:** Thank you, Mr. Chairman. I wonder then if I could ask Mr. Hannam or any of the others to turn their minds to Mr. Affleck's concern with respect to the exemption that they are seeking and whether in their view they feel that they are subjecting the marketing boards that they represent to this potential of class actions? Also, do they see that as a very real threat?

**The Chairman:** Mr. Hannam.

**Mr. Hannam:** I fail to see, if you were to exempt marketing boards from this bill, how it would change the situation and make them more liable to actions by individuals which have been going on up until now.

**The Chairman:** I do not think that was the point that Mr. Affleck made but rather that if the bill were silent on marketing boards you would be left exposed. That is why it is imperative for the Committee and for the bill to deal with the subject of marketing boards, now it is the method of dealing with the boards, if we all agree that they have to be dealt with for reasonable protection of boards, then the question is, how do we best deal with it. You obviously want a blanket exemption from all the provisions and that is where we sit. Mr. Daudlin.

**Mr. Hannam:** Mr. Harris, do you want to comment on that?

**Mr. Harris:** Yes, Mr. Chairman, I think it is essential to have an exemption in view of the changes in the act that phase one implemented. I do not think there is the slightest doubt about that and it is only a question of the form that it should take. In my view, the present proposed section 4.5 does not do the job, particularly with reference to proposed section 4.5(2)(c). I do a great deal of prosecuting for various marketing boards for breach of regulations and if I were to take a prosecution now in provincial court with proposed section 4.5(2)(c), the defence counsel would immediately get up and say, "what evidence is there here that this marketing board is

[Translation]

de l'Île-du-Prince-Édouard, il aurait pu tenter des poursuites étant donné que l'Office avait pris des mesures qu'il n'était pas habilité à prendre. Il aurait bien sûr fallu que cela soit postérieur au 1<sup>er</sup> janvier 1976. J'estime que ces cas méritent d'être étudiés. Comme le député le sait probablement, il se pose toujours beaucoup de problèmes constitutionnels. On a parlé cet après-midi d'une affaire qui intéresse l'OCCO que la Cour suprême du Canada étudiera la semaine prochaine. Je crains fort que si l'on ne prend pas certaines mesures dans le cadre du présent bill, les offices de commercialisation risquent d'être les objets d'actions collectives, de diverses poursuites et d'actions au civil.

**Le président:** M. Daudlin.

**M. Daudlin:** Merci, monsieur le président. J'aimerais demander à M. Hannam ou aux autres témoins de faire quelques remarques à propos de ce que vient de dire M. Affleck en ce qui concerne l'exemption dont ils voudraient bénéficier. Pense-t-ils que les offices de commercialisation qu'ils représentent risquent d'être les objets de ces actions collectives? D'autre part, pense-t-ils qu'il y aurait une menace directe?

**Le président:** M. Hannam.

**M. Hannam:** Si les offices de commercialisation n'étaient pas assujettis au présent bill, je ne vois pas comment cela changerait la situation et je ne vois pas pourquoi ils risqueraient, plus que maintenant, d'être les objets d'actions intentées par des individus.

**M. le président:** Je ne pense pas que c'est là ce qu'a dit M. Affleck. Il a précisé que si le bill ne prévoyait aucune mesure à propos des offices de commercialisation, ces offices risqueraient d'être exposés à toutes sortes d'actions. C'est pourquoi il est urgent que nous réglions ce problème que posent les offices de commercialisation, si nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut leur assurer la protection nécessaire. La question qui se pose est la suivante: Comment régler ce problème? Vous voulez bien sûr être exemptés de l'application des dispositions, et c'est la raison pour laquelle nous siégeons à l'heure actuelle. M. Daudlin.

**M. Hannam:** Monsieur Harris, voulez-vous répondre à cela?

**M. Harris:** Oui, monsieur le président, je pense qu'il est absolument nécessaire de bénéficier d'une exemption compte tenu des modifications qui ont résulté de la mise en vigueur de la phase 1 de la loi. A mon avis, il n'y a absolument aucun doute à ce propos. Les problèmes qui se posent ont trait aux moyens qui nous permettront d'atteindre ces objectifs. A mon avis, l'article 4.5 du bill n'est pas satisfaisant et je fais allusion en particulier à l'alinéa 4.5(2)(c). J'intente des actions en justice, pour divers offices de commercialisation, en cas de violation du règlement et je dois dire que, si je devais tenter des actions devant un tribunal provincial en vertu de l'alinéa



*[Texte]*

exempt under paragraph (c)”? Who has decided that it is? Am I to decide it? You are here in a prosecution situation where legislation is interpreted strictly against you and the average provincial judge would just throw the case out. It would be just as simple as that because there is nothing in the act that I can find which says who determines whether the application of the act to the conduct in the specific circumstances would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives. I do not know what the primary regulatory objectives are. I do not know who makes that determination. Is there no way—and there seems to be none—in which a marketing board could qualify for a general exemption under that paragraph. Is it on a case to case basis? There are completely unanswered by that paragraph even though a marketing board could qualify in Ontario under paragraphs (a) and (b). That is what really concerns me about this. It is a most fertile source of litigation and we have had plenty of that. I have been in most of these cases that Mr. Affleck mentioned and we have sustained those challenges in almost every case. Now, we have a new ball game, if you like, where we will have to go through this exercise again.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Daudlin.

**Mr. Daudlin:** Mr. Chairman, further to the second point that Mr. Affleck brought out in terms of the apparent coverage of marketing boards in the situation where there appears to be a super-board already in existence, I wonder if, in the Ontario context, Mr. Hannam has any idea how many boards are not currently subject to a super-board already supervising, if there are any?

**The Chairman:** The answer is none.

**Mr. Daudlin:** None. Then there is no need for the supplementary.

**Mr. Hannam:** They are all under two acts and two boards, the Milk commission and the Ontario Farm Products Marketing Board.

**Mr. Daudlin:** So the simple statement in this legislation that, recognizing that all boards are under one or the other act, “the boards are therefore exempt”, would meet your requirements.

• 2200

**The Chairman:** Thank you, Mr. Daudlin. I wonder if I can ask a couple of brief questions myself.

It seems to me that one of the central questions at stake here, which has been dealt with a number of times by the Committee, is whether you are regulated or not regulated. I gather that the thrust of this legislation is that those groups that are banded together for their own protection, their own interest, if they are regulated by another body appointed by Parliament or by a public agency, in other words regulated in that way, they should be exempted from the act, in so far as the regulated. But if they are not regulated, they are not controlled, in other words they can act freely to do as they

*[Traduction]*

4.5(2)c), l’avocat de la défense me demanderait immédiatement quels sont les éléments qui prouvent que l’office de commercialisation en question est exempté de l’application de la loi en vertu de l’alinéa c). Dans ce cas, la loi est interprétée de façon stricte et je pense qu’en général les juges provinciaux préféreraient rendre des ordonnances de non-lieu. Ce serait aussi simple que cela parce que, à mon avis, la loi ne précise pas qui doit déterminer si son application, compte-tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux en matière de réglementation. Je ne sais pas en quoi consiste ces objectifs fondamentaux en matière de réglementation. Je ne sais pas non plus qui décide. N’y a-t-il pas un moyen d’exempter les offices de commercialisation en vertu de cet alinéa? Il ne semble pas y en avoir. Est-ce que l’on décidera pour chaque cas? Cet alinéa ne répond absolument pas aux questions que je viens de poser quand bien même les offices de commercialisation de l’Ontario pourraient être exemptés des applications de la loi en vertu des alinéas a) et b). C’est là ce qui me préoccupe le plus. Voilà qui peut donner lieu à bien des litiges. Je connais le genre d’affaires auxquelles. M. Affleck a fait allusion et, dans la plupart des cas, nous avons pu résoudre les problèmes qui nous étaient posés. Maintenant, on a changé les règles du jeu, si je puis m’exprimer ainsi, et il nous faudra tout recommencer.

**Le président:** Merci beaucoup. M. Daudlin.

**M. Daudlin:** Monsieur le président, M. Affleck a parlé d’offices de commercialisation qui sont coiffés par un organisme de surveillance. Est-ce que M. Hannam sait combien d’offices ontariens ne sont pas couverts par un organisme de surveillance?

**Le président:** Il n’y en a pas.

**M. Daudlin:** Il n’y en a pas. Ce n’est donc pas la peine que je pose la question supplémentaire.

**M. Hannam:** Tous les offices sont assujettis à deux lois et relèvent de deux organismes, la commission du lait et l’Office de commercialisation des produits de ferme de l’Ontario.

**M. Daudlin:** Par conséquent, si tous les offices sont assujettis à l’une ou l’autre de ces deux lois, il ne semblerait plus y avoir de problème.

**Le président:** Merci, monsieur Daudlin. Je me demande si je puis poser quelques questions courtes.

Il me semble que l’une des principales questions souvent discutées par le comité est de savoir si vous êtes réglementé ou non. Il me semble qu’aux termes de la loi on va exempter les groupes qui s’associent pour leur propre intérêt, leur propre protection, s’ils sont réglementés par un autre organisme nommé par le Parlement ou par une autorité administrative, autrement dit, réglementés de cette façon. Mais s’ils ne sont pas réglementés, ne sont pas surveillés, autrement dit, peuvent agir en toute liberté pour leur intérêt particulier sans tenir compte de l’intérêt public représenté par quelque super-orga-

## [Text]

wish for their own particular interest without taking into account the public interest through some superbody, then they would be subject to the provisions of the act, under the central principle I suppose that everybody has to be answerable to someone.

If the marketing board is answerable to a superboard, using those terms you are exempt, but if it is answerable only to itself and has a unique position to be able to regulate itself for its own benefit, and is not controlled externally, then it should not be treated in a unique way and should be subject to the effects of the Competition Policy.

Now, in principle—and this is what I am addressing myself to—not that you want an amendment of exemption. I want to know whether you agree with the central principle that marketing boards or any other body ought to be answerable to someone for the public interest. Would you agree with that concept?

**Mr. Hannam:** Yes, in Ontario we do agree. We recognize the need for supervision. All the boards are supervised, and we agree with that principle. That is why we included a statement in the brief commending the Minister for bringing in a bill which will deal with competition in those areas where there is no regulation, for example, where a few individuals or corporations can get hold and control a market where there is no type of supervision.

**The Chairman:** Okay. If there is agreement on that general principle, bearing in mind the second point, which is—it is a well-worn phrase in this Committee, but this is a general law of general application. In other words, proposed sections 4.5 and 4.6 are not designed to deal with marketing boards but with public agencies and regulated conduct. It so happens that marketing boards fall in that category. But so does the CTC and Bell and a whole lot of other bodies.

Bearing in mind that these two sections are dealing with that class of activity, not with the agricultural community but the whole broad class of such activity, it is a general law of general application in that sense. Would it not be satisfactory to those who are appearing before us that a more preferable way perhaps to deal with the problem, rather than a blanket exemption which is dealing specifically with one class of people—would it not be better to make an amendment on the public agency side, the regulated conduct side and the other specifics, so that it was worded in such a way that you achieve the kind of clarity that you are really interested in where you have an exemption in so far as you are regulated?

**Mr. Hannam:** My opinion from listening to legal opinions on various sides is that this section introduces so much confusion that the result would not be achieved satisfactorily by amendments to that section without specifically exempting marketing boards. One of the factors as we mentioned before is that a provincial marketing board does not just deal intra-provincially, but because they get authority from various levels of government and also deal inter-provincially and with export trade, it becomes confusing. In proposed Section 4.5 (a), (b) and (c), all three of those have to be adhered to before it is

## [Translation]

nisme, alors, ils devraient être assujettis aux dispositions de la loi, selon le principe fondamental que tout le monde doit être responsable auprès de quelqu'un d'autre, je présume.

Si un office de commercialisation doit répondre à un super-office, selon ces termes, il est exempté, mais si nous ne le comparons qu'à lui-même et qu'il est dans la situation unique de pouvoir se réglementer dans son propre intérêt et qu'il n'ait à subir aucun contrôle extérieur, alors il ne devrait pas être traité de façon unique et devrait être sujet aux dispositions de la politique de la concurrence.

Maintenant, en principe, et c'est de cela que je parle, et non de l'amendement visant l'exemption que vous souhaitez. Je veux savoir si vous êtes d'accord avec le principe fondamental que les offices de commercialisation ou tout autre organisme doivent répondre de leurs actes devant quelqu'un dans l'intérêt public. Seriez-vous d'accord avec ce concept?

**M. Hannam:** Oui, en Ontario nous sommes d'accord. Nous reconnaissons le besoin de surveillance. Tous les offices sont surveillés, nous sommes d'accord avec ce principe. C'est pourquoi, dans le mémoire, nous félicitons le ministre d'avoir présenté un bill traitant de la concurrence dans les domaines où il n'y a pas de réglementation, par exemple, où quelques particuliers ou sociétés peuvent s'approprier et contrôler un marché où il n'y a aucun genre de surveillance.

**Le président:** Très bien. Il y a accord sur ce principe général, compte tenu du deuxième point, qui est—c'est une phrase qui est beaucoup utilisée dans ce comité, mais c'est une loi générale d'application générale. Autrement dit, les articles proposés 4.5 et 4.6 ne visent pas les offices de commercialisation mais les administrations publiques et les activités réglementées. Par hasard, les offices de commercialisation tombent dans cette catégorie. Mais le CCT et le Bell, et beaucoup d'autres organismes, sont dans la même situation.

Par ailleurs, il faut se rappeler que ces deux articles visent ce genre d'activités, par la communauté agricole, mais tout l'ensemble de ce genre d'activités; dans ce sens, c'est une loi générale d'application générale. Ne serait-il pas préférable pour ceux qui comparaissent devant nous, est-ce qu'une façon plus satisfaisante de régler ce problème ne serait pas, plutôt que d'accorder une exemption générale touchant spécifiquement une catégorie de gens, d'amender l'aspect administration publique, l'aspect activités réglementées et d'autres points précis, de sorte que le libellé ait ce genre de clarté que vous recherchez et où vous êtes exempté pour autant que vous êtes réglementé?

**M. Hannam:** Ayant entendu les opinions juridiques des diverses parties, je pense que cet article crée tellement de confusion que des amendements ne donneraient pas des résultats satisfaisants si on n'exempte spécifiquement les offices de commercialisation. L'un des éléments, je le répète, c'est que les offices de commercialisation provinciaux ne font pas seulement affaires avec l'intérieur de la province; étant donné qu'ils reçoivent l'autorisation de divers niveaux de gouvernement et qu'ils font des affaires avec les autres provinces et même à l'étranger, cela devient assez confus. Dans l'article proposé 4.5,



## [Texte]

exempt. The alarm that has been raised in the farm community—it is our opinion that the result cannot be achieved just by changing some words in those exemptions. We need the clarity of a specific exemption for marketing boards.

**The Chairman:** I presume we will get the same argument from every other regulated body, that they would like a specific exemption rather than be subjected to that particular thing.

• 2205

But I will set that aside and now ask you further in respect of the proposed exemption which you are saying should apply to everything, would you not be satisfied if there were a clear and specific exemption that dealt with those section referred to in Clause 4.5, as opposed to a blanket exemption which would eliminate any constraint relating to misleading advertising or any other elements of the bill which I do not think you are really concerned about?

**Mr. Harris:** Mr. Chairman, I think if the Act were examined section by section then that would be accomplished. But as I understand it, 4.5 now, even if it is an effective exemption, which I have submitted to you it is not, does not exempt marketing boards from these class actions which would be a very devastating thing. Does it exempt them from that?

**The Chairman:** Mr. Affleck appears to want to make a point in respect of that.

**Mr. Affleck:** Class actions can only be commenced if there is a conduct which is contrary to the criminal provisions or a breach of the order of the competition board. The competition board can only make an order under Part IV-1 and that is exempt. I think you have just agreed with the Chairman that the only criminal provisions are the ones that are listed there, and if you were exempt from them you would never be able to breach them and nobody could ever start a class action. So you would be exempt from class actions under that interpretation.

**Mr. Harris:** Well, if that is in fact the interpretation, I did not look at it in that way. Fine, as long as it is clearly understood that is the intent. But again, what this Committee understands and what we understand is in the end subject to the decision of the court.

**The Chairman:** Now that we have dealt with the blanket amendment, this will be my last question. I do not want to hold up the Committee any longer. Now that the blanket exemption may not be required, but rather the specific sections referred to in 4.5, there is one other area that I am concerned about, and that is that you agreed that all bodies ought to be regulated or else covered by this bill. We have all agreed on that, I gather.

Now this exemption that you want in 4.5, would it be agreeable to you that there ought to be a caveat involved in that rather clear exemption saying "insofar as you regulate it", which is really what you had agreed to earlier? I am just

## [Traduction]

alinéas *a*, *b*, *c*, il faut se conformer à ces trois alinéas avant d'être exempté. On a sonné l'alarme à la communauté agricole—selon nous, on ne peut pas obtenir de résultat en modifiant le libellé de ces exemptions. Nous avons besoin de la clarté d'une exemption spécifique pour les offices de commercialisation.

**Le président:** Je présume que nous aurons le même argument de tous les autres organismes réglementés, à savoir qu'ils voudront une exemption spécifique plutôt que d'être soumis à cet article en particulier.

Mais je vais laisser ça de côté et vous demander quant aux exemptions proposées, que vous voudriez voir s'appliquer à tout, si vous ne seriez pas satisfaits s'il y avait une exemption claire et précise portant sur les articles auxquels l'article 4.5 fait allusion, par opposition à une exemption générale qui éliminerait toute contrainte quant à la publicité trompeuse ou les autres parties de ce bill qui, je crois, ne vous préoccupent pas vraiment?

**M. Harris:** Monsieur le président, je crois que cela serait accompli si la Loi était étudiée article par article. Selon moi, l'article 4.5 même si c'est vraiment une exemption, et je prétends le contraire, n'exempte pas les offices de commercialisation des actions collectives qui peuvent être très dévastatrices. Sont-elles exemptées de cela?

**Le président:** M. Affleck semble avoir quelque chose à dire là-dessus.

**M. Affleck:** Les actions collectives ne sont possibles que s'il y a une activité contrevenant aux dispositions criminelles ou au décret de la Commission de la concurrence. La Commission de la concurrence peut seulement émettre un décret selon la Partie IV-1 et cela est exempté. Je crois que vous étiez d'accord avec le président que les seules dispositions criminelles sont celles comprises dans cette liste, et si vous en êtes exemptés, vous ne pouvez pas commettre de délit à leur égard et personne ne pourrait entreprendre une action collective. Donc, d'après cette interprétation, vous serez exemptés des actions collectives.

**M. Harris:** Bon, si c'est vraiment là l'interprétation, mais je ne le vois pas de cette façon. Très bien, en autant qu'il est bien compris que c'est bien l'intention. Mais encore une fois, selon le Comité, et selon nous, en fin de compte, cela sera sujet à une décision du tribunal.

**Le président:** Maintenant que nous avons parlé de l'amendement général, ce sera ma dernière question. Je ne veux pas retenir le Comité plus longtemps. Maintenant que l'exemption générale puisse n'être plus nécessaire, mais plutôt l'exemption aux articles spécifiques contenus dans 4.5, il y a un autre domaine qui me préoccupe, et c'est que vous êtes d'accord que tous les organismes devraient être réglementés ou relever de ce bill. Je crois que nous sommes d'accord là-dessus.

Pour ce qui est de l'exemption que vous souhaitez à 4.5, ne seriez-vous pas d'accord qu'il devrait y avoir une réserve quant à l'exemption claire, disant, «en autant que c'est réglementé», ce avec quoi vous étiez d'accord plus tôt? J'essaie simplement

*[Text]*

trying to sharpen this pencil and find out exactly what you are looking for. That appears to be consistent with what has already been said, but I am not too sure it is and that is why I ask.

**Mr. Hannam:** I am not too sure that it is either because in my mind it opens up the question of who is to determine to what extent you are regulated and to what extent you are not. I would much prefer that the government who is regulating that agency do that directly through the supervisory agency that is in place, as the Ontario government does. If the Ontario government sees that an Ontario marketing board is acting outside of their authority, then they will walk in without notice and shut them down right there, and they have done that. That is the mechanism which should be used rather than subjecting them to the possibility of an additional duel and competition. What I am afraid of is the conflicting objectives of this bill and the Farm Products Marketing Act, and the conflicts that arise between the authors and the people who will be charged with carrying out this Act and the people who are charged with supervising the agricultural marketing boards.

**The Chairman:** Thank you very much. Yes, Mr. Stevens. I am sorry, I did not notice you.

**Mr. Stevens:** Mr. Chairman, this is just with a view to clarification because I think, unfortunately, your cross-questioning may have confused the issue. I think our witnesses are very clear in what they are desiring. They say in their recommendation in brief that all provincial and federal marketing boards, together with those who deal with them, be exempted from the provisions of Bill C-42. I think that is a very succinct statement of what they are looking for.

**The Chairman:** Well, there is no question about that. I do not think I was under any illusion as to what they were looking for. What I was trying to do was find out what the implications of looking for that really were.

• 2210

**Mr. Wise:** Just on that point, just on a point of order for matters of clarification. I agree in principle, or at least I agree in theory, with the wishes of the board, requesting—shall I term it a blanket exemption? But does not a blanket exemption create a problem that Mr. Affleck has pointed out, because, if a blanket exemption goes through, it puts the actions of the marketing boards in some jeopardy because of certain terms of the Competition Act, Phase I, which is now into effect.

**The Chairman:** No, I do not think that is true. There is a straight exemption. You are exempt. It is as simple as that.

**Mr. Affleck:** That is true. My point is that . . .

**Mr. Wise:** Well, wait. What is true, your statement, or the one that I have received?

**The Chairman:** They are both true. They are just different.

**Mr. Wise:** One at a time.

*[Translation]*

d'être plus précis et de voir exactement ce que vous cherchez. Cela semble être conforme à ce qui a déjà été dit, mais je n'en suis pas trop sûr et c'est pourquoi je pose la question.

**M. Hannam:** Je n'en suis pas trop sûr non plus parce que, selon moi, il y a toujours la question de savoir qui décide jusqu'à quel point vous êtes réglementé et jusqu'à quel point vous ne l'êtes pas. Je préférerais de beaucoup que le gouvernement qui réglemente l'organisme le fasse directement par l'intermédiaire d'un organisme de surveillance qui est en place, comme le fait le gouvernement de l'Ontario. Si le gouvernement de l'Ontario s'aperçoit qu'un office de commercialisation de l'Ontario agit en dehors de son autorité, alors il intervient sans préavis et l'arrête tout de suite, il l'a déjà fait. Voilà le mécanisme qui devrait être utilisé plutôt que d'assujettir à la possibilité d'une surveillance additionnelle double et concurrentielle. Ce qui m'effraie, c'est le conflit entre les objectifs de ce bill et la Loi sur la commercialisation des produits de ferme, et les conflits entre les auteurs de cette loi et les personnes responsables de l'application et les personnes responsables de la surveillance des offices de commercialisation agricole.

**Le président:** Merci beaucoup. Oui, monsieur Stevens. Je regrette, je ne vous avais pas remarqué.

**M. Stevens:** Monsieur le président, c'est simplement une question d'éclaircissement parce que je crois que malheureusement votre contre-interrogatoire a pu jeter de la confusion sur le sujet. Je crois que nos témoins ont été très clairs quant à ce qu'ils veulent. Ils disent dans les recommandations de leur mémoire que tous les offices de commercialisation provinciaux et fédéraux, et ceux qui font affaires avec ces offices doivent être exemptés des dispositions du Bill C-42. Je crois que c'est un exposé très succinct de ce que nous cherchons.

**Le président:** Bon, cela va sans dire. Je ne crois pas que je me faisais d'illusions quant à ce qu'ils voulaient. Ce que j'essayais de faire, c'était d'en découvrir les implications.

**M. Wise:** Sur cette question, un rappel au Règlement pour la clarification. Je suis d'accord en principe, ou du moins en théorie, avec ce que demande l'office—disons une exemption générale? Mais cela ne crée-t-il pas un problème que M. Affleck a souligné, parce que si l'exemption est accordée, elle met en danger les activités de l'office de commercialisation étant donné certaines dispositions de la phase I de la Loi de la concurrence, qui sont maintenant en vigueur, je crois.

**Le président:** Non, je ne crois pas que ce soit vrai. C'est une exemption directe. Vous êtes exempté. C'est aussi simple que cela.

**M. Affleck:** C'est vrai. Mon argument, c'est . . .

**M. Wise:** Bien, attendez. Qu'est-ce qui est vrai, votre déclaration ou celle que j'ai reçue?

**Le président:** Les deux sont vraies. Elles sont simplement différentes.

**M. Wise:** Une à la fois.



[Texte]

**Mr. Affleck:** ... If Clause 4.5 was not there, and nothing was said about agricultural marketing boards, then there would be a problem, the one I outlined earlier.

**An hon. Member:** Agreed.

**Mr. Affleck:** If there was a straight exemption, complete exemption, there would be no problem for the boards under this bill, class actions, or anything.

**Mr. Wise:** Or Phase I?

**Mr. Affleck:** Or Phase I.

**Mr. Wise:** That is right. It is part of the bill.

**The Chairman:** Well, on behalf of all Committee members, I want to thank our witnesses from the Ontario Federation of Agriculture, The Ontario Flue Cured Tobacco Growers' Marketing Board and the Canadian Turkey Marketing Agency. We appreciate very much the representations that you have made. We appreciate the indulgence you have shown for the approach that we have taken, having three witnesses before us at the same time. It has been very helpful to the Committee in expediting our work. And we will certainly carefully take into account all the recommendations and representations that you have made.

**Mr. Huntington:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, by all means.

**Mr. Huntington:**

**Mr. Huntington:** I wanted you to finish your thanks.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Huntington:** Some few meetings ago, it was agreed that the notes of our learned counsel would be made available to the members of the Committee.

We are progressing along here, hearing a lot of briefs, and it was hoped that those notes would be available to us in time to be of some use. I understand the notes have been reviewed and there are some 72 pages of them. I am wondering if we might be made aware as to when we will receive them.

**The Chairman:** Mr. Huntington, I presume that you are referring to a conversation that occurred in an in camera briefing session some weeks ago, where, I think, Mr. Gray had suggested that the verbal remarks made by counsel at that time in respect to the various sections of the bill ought to be committed to writing and distributed. Is that what you are talking about?

**Mr. Huntington:** That, and the notes that counsel had that would be made available to the members of the Committee. I thought it was also discussed here at an open meeting. I remember a discussion in camera at a steering committee meeting, but I thought it was also discussed here.

**The Chairman:** Well, my recollection, as far as the full Committee is concerned, is that discussions centred around the distribution of briefs and the distribution of documents received from the Research Bureau of Parliament. Those two have been specifically dealt with, and I think disposed of to

[Traduction]

**M. Affleck:** Si l'article 4.5 n'existait pas, et qu'il n'était pas question des offices de commercialisation agricole, alors il y aurait un problème, celui que j'ai souligné plus tôt.

**Une voix:** D'accord.

**M. Affleck:** S'il y avait une exemption directe, une exemption totale, ce bill ne causerait aucun problème aux offices, actions collectives ou quoi que ce soit.

**M. Wise:** Ou la Phase I?

**M. Affleck:** Ou la Phase I.

**M. Wise:** En effet, cela fait partie du bill.

**Le président:** Bien, au nom de tous les membres du comité, je tiens à remercier nos témoins de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, de l'Office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario et de l'Office canadien de commercialisation du dindon. Nous apprécions beaucoup les représentations que vous avez faites. Nous apprécions l'indulgence dont vous avez fait preuve face à l'approche que nous avons adoptée, soit d'avoir trois groupes de témoins en même temps. Ce fut très utile à l'expédition du travail du comité. Et certainement, nous étudierons attentivement toutes les recommandations et tous les exposés que vous avez faits.

**M. Huntington:** J'invoque le Règlement, monsieur le président.

**Le président:** Oui, je vous en prie.

Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Je voulais que vous terminiez vos remerciements.

**Le président:** Oui.

**M. Huntington:** Il y a quelques séances de cela, nous avons consenti à ce que les notes de notre conseiller juridique soient mises à la disposition des membres du comité.

Nous allons de l'avant, nous recevons beaucoup de mémoires, et nous espérons que ces notes seraient disponibles assez tôt pour que nous puissions les utiliser. Je crois savoir que ces notes ont été revisées et qu'il y en a 72 pages. Je me demande si on pourrait nous dire quand nous les recevrons.

**Le président:** Monsieur Huntington, je présume que vous faites allusion à une conversation qui a eu lieu lors d'une séance à huis clos il y a quelques semaines, où M. Gray, je crois, a indiqué que les remarques orales du conseiller au sujet des divers articles du bill devraient être transcrites et distribuées. Est-ce cela dont vous parlez?

**M. Huntington:** De cela et des notes qu'avait le conseiller et qui seraient remises aux membres du comité. Je crois que cela avait également été discuté ici à une séance publique. Je me souviens de la discussion lors de la séance à huis clos, mais je croyais que cela avait également été discuté ici.

**Le président:** Bien, pour ce qui est du comité plénier, en autant que je me souviens, la discussion portait sur la distribution des mémoires et la distribution des documents reçus du bureau de recherche du Parlement. On a spécifiquement discuté de ces questions et je crois qu'elles ont été réglées à la

[Text]

everyone's satisfaction. In connection with any notes that Mr. Affleck may have on his collar, or on a piece of paper or whatever, I do not know anything about any notes of that kind. I have not personally seen them. He has notes clearly in his book, but I thought they were for his own personal use. But, if he wants to photostat them and send them around, if they are legible, it might be useful.

**Mr. Affleck:** No, those are only the notes concerning the briefs, Mr. Huntington. There is nothing I have prepared that has not at least been given to the Clerk for translation, and I believe everything I have prepared has gone forth.

**Mr. Huntington:** And when can the members expect it? May I ask that of the Clerk?

**The Chairman:** Well, is there anything to be expected? That is the question I would like to know.

**Mr. Stevens:** The 72 pages.

**The Chairman:** Well, what are the 72 pages that we are referring to?

**Mr. Affleck:** Those are the notes of the in camera sessions.

**The Chairman:** Well, are the notes of the in camera sessions prepared?

**Mr. Affleck:** They are not translated, but there are some prepared. I have not finished them.

**The Chairman:** You have not finished them. Well, perhaps you might go back and think about when they could be finished and ready and into translation, so we can give a report back to the members.

**Mr. Huntington:** It they can help us finish our work. It is better that we have them while we are working than when the work is all done.

• 2215

**The Chairman:** Agreed. I think that is a far too sensible a suggestion to be accepted, but we will accept that.

**Mr. Huntington:** I do not want to be out of place around here.

**The Chairman:** All right. Mr. Hannam would like to make a closing comment.

**Mr. Hannam:** Mr. Chairman, on behalf of the Ontario group I just want to commend the Committee for their patience and diligence in wading through such a complex issue as this, and we thank you very much for the opportunity to discuss our viewpoint with you.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. We shall adjourn until tomorrow at 3.30 p.m. when we shall have Dominion Dairies Limited and the Ontario Milk Marketing Board before us. This meeting is now adjourned. Thank you very much, gentlemen.

[Translation]

satisfaction de tous. Pour ce qui est des notes que M. Affleck peut avoir dans sa manche, ou sur un bout de papier ou ailleurs, je ne suis au courant d'aucunes notes de ce genre. Je ne les ai pas vues. Il est clair qu'il a des notes dans son livre, mais je croyais que c'était pour son usage personnel. Mais si vous voulez les photocopier et les distribuer, si elles sont lisibles, ce sera peut-être utile.

**M. Affleck:** Non, ce sont simplement des notes sur les mémoires, monsieur Huntington. Tout ce que j'ai préparé a été transmis au greffier pour traduction, et je crois que tout ce que j'ai préparé a été envoyé.

**M. Huntington:** Quand les membres le recevront-ils? Puis-je demander au greffier?

**Le président:** Bien, est-ce qu'il y a quelque chose qui doit venir? C'est ce que j'aimerais savoir.

**M. Stevens:** Les 72 pages.

**Le président:** Bien, quelles sont ces 72 pages auxquelles vous faites allusion?

**M. Affleck:** Ce sont les notes de la séance à huis clos.

**Le président:** Bien, est-ce que les notes de la séance à huis clos sont prêtes?

**M. Affleck:** Elles ne sont pas traduites, mais il y en a de prêtes. Je n'ai pas terminé.

**Le président:** Vous n'avez pas terminé. Bon, vous pourrez peut-être y réfléchir et nous dire quand elles seront terminées et traduites afin que nous puissions en aviser les membres.

**M. Huntington:** Si cela peut nous aider à terminer notre travail. C'est mieux de les avoir pendant que nous travaillons qu'après.

**Le président:** D'accord. Je crois que c'est une suggestion beaucoup trop logique pour que nous l'acceptions, mais nous allons l'accepter.

**M. Huntington:** Je ne voudrais pas être déplacé.

**Le président:** Très bien. M. Hannam voudrait dire quelques mots en terminant.

**M. Hannam:** Monsieur le président, de la part du groupe de l'Ontario, je tiens à féliciter le Comité pour sa patience et sa diligence dans l'étude d'un sujet aussi complexe que celui-ci, et nous vous remercions beaucoup de l'occasion qui nous a été donnée de discuter de notre point de vue avec vous.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs. Nous allons lever la séance jusqu'à demain, 15 h 30, alors que nous entendrons *Dominion Dairies Limited* et l'Office ontarien de commercialisation du lait. La séance est levée. Merci beaucoup, messieurs.



## APPENDIX "FTE-31"

Submission  
by the  
CANADIAN LABOUR CONGRESS  
to the  
STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS  
on  
BILL C-42  
an Act to amend the  
COMBINES INVESTIGATION ACT  
and to amend the  
BANK ACT  
and other Acts in relation thereto  
or in consequence thereof

June 14, 1977

Ottawa, Ontario

TABLE OF CONTENTS

	Page
I The government's long-term structural policy	1
II The limitations of the government's long-term structural policy	3
III The government's role for the competition policy	4
IV The CLC's objections to the competition policy	6
V The CLC's recommendations for anti-combines policy	13
VI The CLC's recommendations for policy in the areas of mergers, specialization agreements and industrial concentration	15

opeiu225



Submission by the Canadian Labour Congress  
to the Standing Committee on Finance, Trade  
and Economic Affairs on Bill C-42, an Act to  
amend the Combines Investigation Act and to  
amend the Bank Act and other Acts in relation  
thereto or in consequence thereof

I The Government's long-term structural policy

1. The proposals for a new competition policy represent a major feature of the government's overall economic policy approach. Together with its policy of restraining government expenditures and reliance on an incomes policy to supplement monetary and fiscal policy, we see the competition proposals as defining the basic "long-term structural" strategy of the government. In order to properly assess the new competition policy proposals, we must first examine the direction of the government's long-term policy framework.

2. The basic assumption that clearly underlies the government's long-term policy position is that the competition market system provides the most efficient method through which resources could be allocated and goods and services could be distributed. The government believes that the dire economic problems plaguing Canada today are a result of structural conditions or imperfections that have developed over time and that have resulted in a less competitive economic environment both domestically and internationally. According to this logic the solution to the present economic problems is to correct the various market imperfections that have crept into the economic system.

3. Within this broad theoretical context, the federal government's long-term policy proposals are directed at alleviating the basic imperfections perceived to be at the root of our current economic problems. Its long-term policy strategy is, in part, directed at reducing the role of the public sector in economic activity and in placing greater reliance on the "market mechanism" and "free enterprise" to carry out allocative and distributive decisions. The implicit assumption underlying this policy direction is that private enterprise is more productive than public enterprise for a number of peculiar reasons, the most important of which seems to be that private enterprise is conditioned by the profit motive. Through the use of controls the government believes it can restrain inflationary wage and price increases that result from excessive market power. The government believes the new competition proposals will also restrain inflationary cost and price pressures through the control of excess market power and reducing of costs by allowing efficiency-increasing economic concentration.

4. The government believes that if economic policies will serve to alleviate the root causes of inflation and that once the root causes of inflation have been successfully attacked, the so-called inflationary psychology will also disappear. Once the inflation problem has been licked, the government tells us that business will be more competitive domestically and internationally after which it will be able to function in a more rational manner; a manner which will



promote the national interest in terms of fostering full employment and an "equitable" distribution of income.

## II The limitations of the government's long-term structural policy

5. We view with skepticism the government's continued and explicit reliance on the market mechanism to deal with our present social and economic problems. Perhaps the most relevant single criticism that could be made of past government policy is that it has been based on a perverse interpretation of economic reality. The government has pretended to see the economy around it as, basically, a market system with occasional imperfections - rather than a system of "imperfections" seeking at every stage to displace the market system. Since the diagnosis was wrong, the treatment has been ineffective. The attempt over many years to give legal aid to market competition has failed to halt or even retard the growth of powerful oligopolies. Today, despite overwhelming evidence that oligopolistic planning continues to displace what is left of market allocation and distribution decisions, virtually all government policies in the field of industrial development appear to assume that market forces are still the best guarantee that the public interest will be protected. The Competition Bill now under consideration is but one example of the government's view that the economy is self-regulating. We would remind the government that in 1945 the White Paper on Full-Employment made it quite clear that

a greater government role and not a lesser one was required to achieve social and economic objectives. Our current problems have not been a result of the extent of government intervention in the economy. Instead, they have been to a great extent, a result of the nature of this government intervention.

6. In light of the above arguments, the present policy emphasis is irresponsible in viewing inflation (supposedly generated by market imperfections) as the major economic problem in Canada today. Not only will the policy prove to be ineffective in dealing with the economic problems plaguing Canada but even more unfortunate is the fact that it will fail to substantially reduce the present inflationary pressures.

### III The government's role for the competition policy

7. Within the broader purpose of promoting a greater role for the market mechanism and free enterprise, the new competition proposals consist of two basic objectives. First, as in the existing Combines Investigation Act, Bill C-42 attempts to prevent the bad effects of economic concentration which are seen to result from excessive market power. The legislation attempts to accomplish this through the following means:

- i) the maintenance of criminal provisions, as in the existing Combines Investigation Act (with minor amendments), against "anti-competitive" practices such as price fixing, supply restrictions, misleading



advertising, predatory pricing, phony promotional contests, and the like

ii) the establishment of a new class action suit procedure.

iii) the establishment of a new civil review procedure to evaluate such practices as mergers and specialization agreements on a cost-benefit basis and practices such as monopolization, joint monopolization, interlocking directorships, restrictions of importation and exportation, foreign laws and directives, price differentiation and the use of industrial and intellectual property rights as to their effects on "competition" and the "public interest".

Second, the new element in Bill C-42 is the civil review procedure which will evaluate mergers and specialization agreements "with a view to promoting the benefits of large scale production and distribution". The proposed new Competition Board must allow all mergers and specialization agreements that will result in improved cost-efficiency or increased resource saving.

8. In line with the general objectives of the long-term policy proposals of the government, the new competition proposals are directed at removing and/or restraining imperfections in the market, while promoting a greater role for the market mechanism to function. The insistence on the civil review procedures is an attempt to make government intervention more "flexible" and less specific. The government quite ambitiously believes that the new competition

proposals, as with other long-term measures, will result in a substantial reduction in inflation, resulting in greater competition domestically and internationally. Moreover, it implicitly argues that once inflation disappears the unemployment and distribution of income situations will improve.

#### IV The CLC's objections to the competition policy

9. We have major reservations in relation to the proposed Bill C-42 which can be divided into two basic areas. The first concerns the provisions relating to mergers and specialization agreements. The second relates to the legislation dealing with restrictive trades practices such as price fixing, price discrimination, supply restrictions, misleading advertising, predatory pricing and phony promotional contests which result from monopolization, joint monopolization, interlocking directorships, foreign laws and directives, mergers, specialization agreements and the like.

10. Our objections in these two areas of the legislation are outlined in detail in paragraphs 11 to 19.

11. The proposed qualifications under which reviews of mergers can be conducted will severely limit the number of cases coming under review. We feel that both the 20 per cent combined market share condition, in horizontal mergers, and the fact that the Competition Policy Advocate must convince a Board member that a case



exists will exempt the vast majority of mergers from review. In a recent Financial Times article, G. Radwanski stated that, if only the former condition were applied, only roughly 15 to 20 of the 1,000 or so mergers over the last five years would have been reviewable. The number of mergers likely to be reviewed will also be diminished by the fact that mergers will not require official registration as was formerly required under Bill C-256. We feel that unless the number of mergers reviewed is increased substantially there is a definite danger that a great number of mergers will take place that will result only in increased harmful corporate concentration and will not offer any cost-efficiency or resource saving benefits.

12. The basis for evaluating the efficiency or resource saving aspects of a merger or specialization agreement are highly arbitrary under Bill C-42. The legislation cites numerous factors that must be considered by the Board before arriving at a decision. However, no formula or method for evaluating these factors is stipulated in the legislation. In fact, this is quite understandable since such an evaluation is highly subjective and there are probably just as many, if not more, rules of evaluating efficiency than there are "experts". The legislation ignores this factor and instead assumes that a theory exists where in fact it does not. The legislation attempts to justify the viability of the practice of distinguishing in a very irresponsible manner between "good" and "bad"

mergers and specialization agreements. The legislation also neglects to take into account the likely arbitrary and biased nature of the evidence that will be used in these evaluations. Several obvious examples of this fact exist. In dealing with the market share criterion, will value or volume of sales be considered? Over what time period and over how specific a product range will this market share data be calculated? With regard to the efficiency or resource saving measure, will some type of productivity measure be used? If so, will priority be given to labour saving, energy saving, capital saving or some other resource saving measure? Most important, how will the Board eliminate or guard against the use of accounting or other techniques to produce favourable evidence by firms anticipating a merger, well in advance of its possible review? The legislation does not attempt to formulate safeguards against these problems.

13. To some extent, the cost efficiency or resource saving effects of mergers and specialization agreements might be illusory. As we argued above, firms contemplating mergers or specialization agreements might use accounting and other methods at their disposal to "prove" cost efficiency and increase their market power. However, to the extent that real cost efficiencies or resource savings do take place through increased concentration, we strongly believe that these benefits will not accrue to the Canadian people, in the form of lower prices, lower unemployment and a more equitable distribution of income.



For example, the provisions of the civil review procedure in Bill C-42 governing proposals for mergers or specialization agreements is not made contingent upon direct price reductions or indirect price reductions in the form of tariff cuts, as was the case in Bill C-256 in 1971. The present provisions state that the Board may make a price reduction a necessary condition for approval.

14. A further important concern in this area is the implication that the increased concentration resulting from these mergers and specialization agreements might have in the future if left uncontrolled. Given the poor record in criminal convictions under the provisions of the Combines Investigation Act, the possibility of the merged firms using their market power to enter into collusive price and output arrangements looms large. We become especially worried when we read comments from the Department of Consumer and Corporate Affairs that state,

"The legislation would empower the Board to determine whether major corporate mergers, specialization agreements to rationalize production, and certain monopolistic practices were justified by prospective gains in efficiency and the increased ability of particular industries to meet foreign competition, despite the effect they might have in reducing competition among domestic firms."

Moreover, we feel that the uncontrolled increased private corporate concentration might have adverse effects on the nature and direction

of investment decisions. As these decisions are concentrated into fewer hands, the situation arises where they may not necessarily serve the interests and needs of the Canadian people. This is especially the case in an economic environment such as the present one where we have witnessed net outflows of direct investment from Canada. Proper policies to assure that investment funds are directed to the needs of the Canadian people are sorely lacking. Increased corporate concentration with little or no social control will only aggravate the current investment outflow problem.

15. It is unlikely that the new competition policy proposals will do very much to stimulate exports and capital investment and thereby alleviate the present unemployment problem. Contrary to the government's arguments, past export patterns have shown that the main determinant of export growth has been economic conditions abroad, and not the price of Canadian exports. This is especially the case in primary and semi-processed exports, which represent the bulk of Canadian export and which are closely linked to foreign (and especially United States) production and investment patterns. As such, under the current policy framework, we believe that only a strong international recovery will produce a marked increase in exports. Price reductions in exports, even if they do arise as a result of the increased efficiency resulting from some mergers and specialization agreements, will not substantially affect our rate of growth in exports. Similarly, the new competition policy proposals will not substantially affect capital investment



decisions. These decisions are basically determined by expectations regarding demand growth, not current cost-price or profit considerations. Moreover, a decrease in prices will have little, if any effect on the rate of growth of demand.

16. The main effect of the new competition proposals will be to increase profits and promote a greater corporate preoccupation with speculative and non-productive merger acquisitions - particularly in an economy that is stagnant and showing considerable slack and unused capacity.

17. While we are not opposed to a civil review procedure (with some amendments specified in section V) being established for mergers and for specialization agreements, we do object to a civil review procedure in the case of monopolies, joint monopolies, price differentiation, interlocking directorships, foreign laws and directives, restriction of importation and exportation and the use of intellectual and industrial property rights. We believe that, to the extent that these practices result in price fixing, price discrimination, misleading advertising, phony promotional campaigns, predatory pricing and the like, they are criminal and should not be treated under civil review. Instead, efforts should be made in legislation to increase the effectiveness of prosecuting these practices.

18. Unfortunately, the new competition proposals do little, if anything, to improve the effectiveness in dealing with the abuses

of corporate concentration. The criminal procedures in the Combines Investigation Act should have undergone a positive and substantive change in this direction. The civil review procedure only serves to decriminalize these practices.

19. As a final objection to Bill C-42, the class action provisions established are to a great extent illusory. First, they involve only the claims related to prohibited practices under the Bill. In light of past experience in criminal convictions under the Combines Investigation Act and of the fact that there is no substantive improvement in this area in Bill C-42, consumers, even as a class have little chance of winning suits and will as a result have little interest in risking their introduction. Second, the procedural conditions in filing and carrying out legal action appear to us to be too biased against the plaintiff. These conditions include the court being convinced that the suit has "merit", that it provides "the fairest and most efficient" manner of adjudicating the dispute and that those initiating the suit could adequately represent the interests of the class as a whole. The most restrictive condition is the fact that the would-be representative of the class would incur the court and related costs if the case was lost. These latter conditions are unfortunately seen as "safeguards" to frivolous claims by the government.



V The CLC's recommendations for anti-combines policy

20. Anti-combines legislation has an important role to play in preventing abuses of monopoly power. The emphasis on anti-combines legislation should be primarily on the pricing and output decisions of corporations. It should be used to guard against excessive market power which results in harmful practices in these areas. We feel that practices such as price fixing, price discrimination, supply (and employment) restrictions, misleading advertising, predatory pricing, phony promotional campaigns and the like which might result from monopolization, joint monopolization, interlocking directorship, foreign laws and directives, importation and exportation restrictions and the use of intellectual and industrial property rights can best be dealt with under criminal and not civil procedures. It is imperative that convictions in these areas still carry with them prison terms for the corporation executive involved. However, substantive changes must be made in the existing Combines Investigation Act provisions which will strengthen the effectiveness or enforcement of the legislation. Although we fully comprehend this to be a highly demanding task, we put forward some suggestions as the basis of discussion. First, the legal bases for judging cases in the criminal courts seems to be in need of substantive change. The presently employed "rule of reason" approach is unsatisfactory because it is extremely arbitrary in nature. The implied logic of this approach is that the consequences of each practice, such as a monopoly or a conspiracy to fix prices

or restrict output, are judged individually in relation to such vague and arbitrary concepts as "detriment to the public" and/or "prevent competition unduly". For example, the criminal legislation covering conspiracies would not consider a conspiracy to fix prices through the pre-issuing of price lists illegal by itself. It would be illegal only if the consequences of such a practice "restrain or injure competition". Instead, legislation could be made more effective through the creation of exact rules prohibiting specific restrictive trade practices that might arise from monopolies, joint monopolies, interlocking directorships, conspiracies and the like. The logic should be to prove that some well specified illegal action has occurred. In our previous example, the mere fact that price-lists were pre-issued would be enough grounds for conviction. This latter approach is commonly referred to as the "per se" approach as opposed to the "rule of reason" approach. Although it is not our place to develop these rules, we might recommend some of the United States anti-combines legislation as a starting point for future discussion. Second, the cases must be researched and prosecuted by lawyers with economic expertise who are on permanent staff. Moreover, they must be provided with permanent researchers with industrial organization expertise. The appointment of these individuals must also reflect a broadly based institutional support. In light of these two amendments, the cases would be argued on "per se" principles in the courts and not on individual cases of restrictive trade practices. It



would then become the function of the courts to amend and/or strengthen the "per se" rules on the basis of experience.

VI The CLC's recommendations for policy in the areas of mergers, specialization agreements and industrial concentration

21. While we oppose a civil review procedure for restrictive trade practices we do feel that a civil review procedure can be appropriate for evaluating mergers and specialization agreements. We are very much aware of the potential efficiency benefits that may accompany a specific increase in corporate concentration which results from the removal of the technical constraints of some specific small scale production units. Data from Statistics Canada for Canadian manufacturing industries by establishment size, illustrate these advantages in terms of efficiency improvements as measured by value added per man-hour. Over the 1961 to 1974 period, while the total number of firms in manufacturing actually declined, the number of larger firms, those employing 200 or more workers increased by almost 50 per cent to 1,807. Accompanying this shift was a more rapid increase in net output per hour in larger establishments over that period. In 1961, value added per man-hour in establishments employing 200 or more workers was 37 per cent higher than in smaller firms and by 1974 this gap had widened to 58 per cent. We are also very much aware of possible improvements in income distribution that might accompany efficiency gains from mergers. In 1974, on average, workers in larger firms earned about 30 per cent more than their counterparts in smaller firms employing fewer than 20 workers. However, we differ with

Bill C-42 and the government's long-term policy in two basic areas. First we feel that the conditions and procedures of review in mergers and specialization agreements, as specified in Bill C-42 are inadequate. Second, we believe that the government should accept the fact of corporate concentration and should use various policies set out in a rational and well planned manner to assure that the decisions of corporations are responsible. These two objectives are expanded upon in paragraphs 22 to 26.

22. In terms of the mechanics of the civil review procedure, we would like to offer three amendments. First, the number of new mergers or specialization agreements coming under review must be expanded. This is an essential condition to guarantee true "resource saving" gains from these agreements and thus protect against further non-beneficial corporate concentration. Second, the tests for evaluating cost-efficiency or resource saving must be more specific and more closely related to long-term policies directed at proper objectives. Since we do recognize the inevitable degree of arbitrariness that would still exist in these tests, we believe that in addition to the immediate parties involved, where a trade union or unions are affected, they too should be entitled to appear before the Board. We are sure that this fact will result in a wider range of possibility to weigh the merits of each case which will make the evaluation process much more comprehensive and responsible. Third, the review board must use its power of access to all the necessary and relevant statistical



information in order to acquire information for all parties appearing before the board. A proper review is not possible if only the merging parties and the review board have a right to present what they consider relevant data.

23. It is imperative for government to formulate an industrial strategy that will meet Canada's needs. This policy must have as its objective:

1. The attainment of a persistent full-employment.
2. The achievement of a more equitable distribution of income.

More important, the policy strategy must take into account both past and present economic realities.

24. The market mechanism and private enterprise alone cannot achieve the above objectives. Neither will the Competition Bill promote the attainment of these goals. As long as the government continues to formulate policy on the faulty assumption that the market place is still self-regulating and responsible, the policies it formulates will ignore the lessons of economic history and of the real world.

25. As such, it is our belief that the government has a positive role to play in directing economic growth and development in Canada. What is required is an abandonment of past government policy approaches which have served as "band-aid" cures to economic problems and which have been distant from the direct needs of the

Canadian people. To this end the Congress recommends the formulation of a national industrial strategy in the areas of secondary manufacturing, energy, manpower, transportation, housing, food and land use and taxation policy which deals directly with the objectives specified above and which explicitly recognizes and deals with the fact of industrial concentration. Short-term policy measures in the area of monetary and fiscal policy must also be formulated within this long-term strategy and within these policy objectives. This policy direction will require a restructuring of government expenditures but not in the direction of cutbacks in social programmes, as the present government policy suggests. Instead, the restructuring should be in the direction of making government consumption expenditures cost-efficient and, more important, formulating and implementing productive government investment expenditures in sectors where private industry has been unwilling to invest or where private industry has not produced beneficial results.

26. Government, through direct investment or through the use of other policies, must ensure that adequate employment is created in order for full employment to be attained. Moreover, government policies must ensure a more equitable distribution of income by employing taxation policy, public regulation and various forms of public ownership to guarantee the social responsibility of corporate decisions. Whether or not outright government ownership is a necessary means of assuring public accountability in any particular industry or activity is a question that



need not be answered in this submission. If some of the world's largest and most powerful industrial corporations find it profitable to make sizable investments in foreign nations, whatever their political stripe, it is reasonable to assume that they would accept a much greater degree of government participation in their affairs in Canada. Through the use of well planned government investments to alleviate supply bottlenecks in inflationary sectors such as housing, transportation, energy and food, and through the use of regulation and anti-combines legislation to offset the harmful effects of excessive market power, government policy can offset inflationary pressures to the extent that they are domestically generated. The use of a proper industrial strategy which is directed at establishing a strong secondary manufacturing sector can also serve to reduce Canada's vulnerability to international inflation. In the above context, public policy must approach the inflationary problem through an attack on the problems of unemployment and the distribution of income.

Respectfully submitted by the

CANADIAN LABOUR CONGRESS

Joe Morris, President

Donald Montgomery, Secretary-Treasurer

Shirley G. E. Carr, Executive Vice-President

Julien Major, Executive Vice-President

Ottawa, Ontario  
opeiu225

Ottawa, Ontario

## APPENDIX "FTE-32"

Brief to the House of Commons Standing  
Committee on Finance, Trade and Economic  
Affairs on the subject matter of Bill C-42

Submitted by

Department of Agriculture and Marketing  
Province of Nova Scotia

- and -

Nova Scotia Marketing Board



Brief to the House of Commons Standing  
Committee on Finance, Trade and Economic  
Affairs on the subject matter of Bill C-42

---

The Department of Agriculture and Marketing of the Province of Nova Scotia and the Nova Scotia Marketing Board are concerned with the possible impact of the subject matter of Bill C-42 on the orderly marketing of agricultural products in the Province of Nova Scotia.

The support provided by the Province of Nova Scotia and the agricultural industry to the concept of orderly marketing of agricultural products has been long standing. The Province has maintained legislation for many years to assure and regulate a constant supply of agricultural products at reasonable prices. The Province has also provided authority to enter into agreements on a National basis to further the objectives of the legislation on a more comprehensive scale.

In 1946, the Province enacted the Natural Products Marketing Act, whereby the Nova Scotia Marketing Board was constituted. The Nova Scotia

Marketing Board is made up of individuals with a wide variety of backgrounds and is charged with the supervision of the various Commodity Boards. Among its functions, the Nova Scotia Marketing Board is granted authority to:

- (a) investigate the cost of producing, distributing, and transporting any natural products, price spreads, trade practices, methods of financing, management, grading, policies and other matters relating to the marketing of natural products;
- (b) stimulate, increase and improve the marketing of natural products for the purpose of carrying out any marketing plan;
- (c) regulate the marketing of natural products on a quota basis by fixing or allotting to persons, quotas for the marketing of a natural product on such basis as the Board deems proper;
- (d) prohibiting any person to whom a quota has not been fixed and allotted from marketing that natural product.

When the Nova Scotia Marketing Board is satisfied that producers in a particular sector of agriculture are in favor of the establishment of a plan for the orderly marketing of that agricultural



commodity, the Nova Scotia Marketing Board may establish a Marketing Plan and empower a Commodity Board constituted under the Plan to exercise powers of control and regulation as contained in the Plan.

All Commodity Boards established under the Natural Products Marketing Act are composed of Nova Scotia residents who are engaged in the production of that particular agricultural product.

The supervision of Commodity Boards with respect to intra-provincial movement of agricultural commodities is a responsibility of the Nova Scotia Marketing Board. It is empowered by the Nova Scotia Natural Products Marketing Act to investigate trade practices involved in the marketing of agricultural products. If stimulus in the area of more efficient utilization of agricultural resources is warranted, it is our view that changes should be incorporated in existing supervisory legislation. This position is also relevant at the Federal level.

The imposition of the second supervisory system contemplated by Bill C-42 conflicts with the

aims and objectives of existing Marketing Legislation, both Federal and Provincial.

We feel that the Legislation and supervisory system in place in Nova Scotia is the most effective mechanism to secure the aims as expressed in the Preamble to Bill C-42.

A second concern with Bill C-42 is that the activities presently carried on by Commodity Marketing Boards in Nova Scotia appear to fall squarely within the definition of " monopoly " as contained in Section 31.72(1) of Bill C-42. As such, the activities of Commodity Marketing Boards in the Province are open to a finding by the Competition Board that the Commodity Board is engaging in monopolization with the possible sanction of a Competition Board Order prohibiting the Commodity Board from continuing to engage in such conduct.

Commodity Marketing Boards within the Province of Nova Scotia could conceivably be prohibited from engaging in the regulation of marketing of their respective commodities and could cease to play any effective role in the orderly marketing of agricultural commodities.



It is our view that the interests of the agricultural sector and the Province of Nova Scotia would best be served by exempting Marketing Boards operating under existing Federal and Provincial legislation and supervision from the application of Bill C-42.

Respectively Submitted,

Jack Haylock  
Chairman  
Nova Scotia Marketing  
Board

Honourable John Hawkins  
Minister of Agriculture  
and Marketing

## APPENDIX "FTE-33"

SUBMISSION BY THE CANADIAN EGG MARKETING AGENCY

RE: SUBJECT MATTER OF COMPETITION BILL C-42

M.M. Roytenberg  
General Manager



## INTRODUCTION

---

This submission details the rationale for marketing boards for Agriculture in general, and for the Egg industry in particular. It reviews the performance of the Canadian Egg Marketing Agency, and its performance as a veritable public utility operating in the interest of both consumers and producers. We review the impact of the proposed Bill C-42 on C.E.M.A. functioning and maintain that a full exemption from the provisions of this proposed Competition Act are required for marketing boards national and provincial, as has been the case with similar legislation in the past.

Respectfully Submitted  
on behalf of the  
CANADIAN EGG MARKETING AGENCY

TABLE OF CONTENTS

	<u>PAGE</u>
INTRODUCTION	
BACKGROUND .....	1
THE DEVELOPMENT OF ORDERLY MARKETING .....	3
THE CANADIAN EGG MARKETING AGENCY .....	7
SUBJECT MATTER OF BILL C-42 .....	10
GENERAL OBSERVATIONS .....	13
Marketing Boards Limit Supply to	
Drive Up Prices .....	14
The Necessity for Supervision .....	15
Pricing .....	15
Excessive Surplus .....	16
Rotten Eggs .....	16
Inefficiency .....	17
Small Producers Driven Out of Business.	17
Vertical Integration .....	18
Impeding Competition .....	19
CONCLUSION .....	20
APPENDICES :	
APPENDIX 1 .....	TABLE 1 A, 1 B, 1 C
.....	TABLE 11
.....	TABLE 111
.....	TABLE 1V
.....	TABLE V
APPENDIX 11	
APPENDIX 111	
APPENDIX 1V	



BACKGROUND

The story that lies behind the formation of the Canadian Egg Marketing Agency (CEMA) is really the story of the economics of farming in Canada, the story of federal-provincial relations, of international trade, of the rapid introduction of new technology and the story of mankind's struggle to carve out some degree of certainty in a fast-changing and highly uncertain world.

Canadian farmers must accept prices that, more than most commodities in our economy, are established by the interplay between supply and demand which can change very quickly. On the supply side there are several key factors:

- 1) There are a great number of producers, individually incapable of influencing total supply and overall prices.
- 2) Production technology is changing faster than ever before. Much of this new technology involves high investments costs.
- 3) Prices will drop faster than production in a falling market. But there is a similar lag on the upswing. Farmers are committed to production volumes well in advance of marketing their products, and once investments are made, and production is on stream, it is extremely difficult, and often financially impossible, to stop.
- 4) There is a seasonal pattern to production of many basic farm commodities. There are also many things outside of the farmer's control that can change his production hopes - bad weather, disease, pests and disruptions in processing, marketing and transportation caused by events such as strikes.

On the demand side, there are several more key factors:

- 1) Prices tend to fall when production is increased. This can often happen precisely when farmers need income to pay for the investments which have enabled them to increase production.
- 2) Export markets are difficult to capture and to maintain, even in situations where Canadian farmers can produce and sell our food in a foreign market at better prices than that country's own farmers. The reasons can vary from domestic agricultural policies of other nations, to trade and tariff barriers, to changes in the relative value of international currencies, to a lack of foreign exchange within a customer nation.

3) Often very large export markets could be gained by a very small reduction in our price. These markets, however, can be lost just as quickly if our price advantage disappears. In the meantime, production brought on stream for those markets will rapidly pile up stocks.

All of these factors, which apply to agriculture in general in Canada, apply to the egg industry, and in much sharper terms, because the industry has been more volatile than most other sectors of the farm economy.

Any unbiased analysis of agriculture would uncover something of a mystery. Compared with 1950, in 1970, an acre of land planted to wheat or corn yielded three times as much grain; broiler chickens gained nearly 50% more weight from their feed; a hen laid 50 more eggs per year. In 1950 each farm worker produced enough food for 15 people and today that figure is well over 47 people per farm worker. However, although the productivity of farm labor has increased nearly three times, farmers are no better off. In every year since 1954, except for 1975, total farm income in real dollars fell, absolutely, and relatively to real G.N.P. That is, if we take inflation out of farm income, while real domestic product of Canadian Agriculture rose to 171.2 in 1971 (1947 = 100) up to 70%, real income of farmers fell over 60%.\* The remarkable productivity gains of agriculture and farmers not only has not benefitted farmers, but has resulted in negative income results. Not surprisingly these results have paralleled a continuing exodus from Agriculture. As confidence in the future of agriculture has waned, the de-population of rural Canada has continued. The number of census farms declined 15% between 1967 and 1971. By 1981, farm numbers, are expected to decline from 366,000 to 280,000, or an additional 24%. Along with these changes comes the continued destruction of the social fabric of many rural communities, and a basic segment of our society, which is the source of our foodstuffs.

One would think that with fewer producers this would lead to substantially higher returns per farm. This also has not been the case. When these figures are examined on a return on investment basis, even providing no allowance for the farm family's

\*Canadian Agricultural Economics Research Council



labour on the farm, the return to investment has been reduced.

TABLE 1A, 1B, 1C

At the same time, the amount consumers spend on food as a share of their income has fallen sharply. In the past ten years, expenditures on food has fallen from over 21% of disposal income to 18%. The price of a dozen eggs purchased with one hours work at the average manufacturing wage has increased from about 1.6 dozens in 1951 to 6.0 dozens in 1975. (TABLE 11)

This situation can be illustrated by a simple analysis. It has been estimated that in 1975 the value of agricultural production was 9.7 billion dollars. About 4 billion was accounted for by grain exports leaving 5.7 billion paid to Canadian producers for food consumed in Canada. This amounts to 66¢ per person per day to repay costs and provide returns to Canadian agriculture for its efforts. Producers are paid by the Canadian public \$13.86 per week for the food for a family of three and \$18.48 for a family of four. How does this compare with the weekly grocery bill for the average Canadian family. The AIB estimates the food basket cost for a family of four at about \$43.00 weekly in April 1976. An increase of one cent per dozen means a cost of 19¢ for a person per year. For a producer it may be the difference between survival and bankruptcy.

#### THE DEVELOPMENT OF ORDERLY MARKETING

In the egg industry, as in other areas, the new technology offered farmers the efficiency of better feed conversion, more productive hens, disease control and higher quality eggs. But this new technology also carried a very steep price tag, especially for large, controlled-environment barns. Leaders in the industry accepted those risks, and, as a result, instead of three or four hundred thousand farmers with a few hundred hens each, 15,000 farmers are now able to produce all the eggs the market needs, and most commercial supplies are provided by a few thousand producers.

As an analysis of farm income figures shows, consolidation has not really helped. Farmers tried to band together to influence production volumes and, ultimately, returns. They tried co-operatives, but found that they needed more complete control over production.

They ultimately recognized the need for a supply management system, to match supply more closely to expected demand, as is done by every successful business firm in our economy, and exercised in many industries.

The nature of agriculture, with its inherent price and production instability, its basic importance in Canadian society, and in our economic system, provide the rationale for decision by governments, federal and provincial, to provide enabling legislation for the creation of marketing boards in the poultry industry.

It has become clear for some time now that, aside from the Canadian comparative advantage in grains, Canada is not a successful exporter. In many cases, export markets that were developed for major commodities, were dependent on the availability of grains at distress prices. With strong markets for grains, interest abroad in Canadian production of meats, and assorted animal products, has waned. This has been matched by less interest in these activities on the part of Canadian producers. Indeed the reverse has become evident. Canada has become a net importer of agricultural products. In any event, within the rules of the General Agreement on Tariffs and Trade, countries with orderly marketing systems are permitted quota controls based on history without any danger of retaliation.

Canadian agricultural products face high tariff barriers in countries which are our major trading partners. Whereas their agricultural products often cross our borders freely, or almost free. Aside from grains then, our agricultural commodity production and processing areas are more likely to face the threat of elimination by imported product from other countries, (like the U.S. with their tremendous market scale and weather advantages) rather than the prospect of export opportunities. Thus, we are more likely to lose hold of our own Canadian market than make inroads into the markets of others. We are in the position of having to make a choice whether to allow our Canadian agriculture to be decimated, area by area, until it is essentially a one-crop economy. Or whether we desire to retain broadly based family farm businesses and mixed farming in Canadian agriculture. On the one hand we see an empty countryside, and additional ranks added to the already heavy numbers of the unemployed in the cities supported by over burdened taxpayers.



Or on the other hand, a healthy and viable rural Canada, supported by a healthy agriculture, with all its spin-off benefits to business and employment.

In the egg industry, prior to the establishment of national boards, producers in one province, financed by feed companies sought to obtain as large a portion of the market as possible, both by replacing "imports" from other provinces and by gaining "export" markets in another province. Legislatures in some provinces threw up barriers to product movement to protect their own producers. The resulting conflict in both the egg and broiler industry developed into a crisis for confederation.

In the face of this situation, and to arrive at an effective solution to both the social and economic problems inherent in the position of Canadian Agriculture, both the provinces and the federal government sought to establish marketing boards on a national scale, as a means of ensuring proper market allocation, and free interprovincial movement of product. After much negotiation, provincial boards and governments agreed on the details. Then the federal government was requested to pass "umbrella" legislation for all farm commodities. Minister of Agriculture, the Hon. H.A. Olson agreed to this when the provincial ministers of agriculture, after years of negotiating, finally reached agreement.

The legislation, the Farm Products Marketing Agencies Act, amended considerably, was approved in 1972. In this process, the legislation was limited to affect only the poultry industry. But the resolution of the conflicts and differences in the industry has acted as the glue binding the provinces into a cooperative whole within the agricultural economy of Canada.

The legislation provided for a National Farm Products Marketing Council, appointed by the government, to determine the advisability of and, if established, supervise, marketing agencies for each commodity. The Council must hold public hearings when producers put forward a plan for a national marketing agency for any commodity. Having held these hearings, the Council must draw up a recommendation to the government, and the law says the Council must be satisfied that a majority of producers are in favor of their recommendations.

If the government agrees with the recommendations, producers can proceed to establish a marketing agency and implement a marketing plan which the Governor in Council has prescribed the essential terms. They have some of the rights enjoyed by corporate bodies and industry at large but, being a quasi public body with statutory powers and duties, they have a stringent obligation to stay within the bounds of the legislation and the particular plan for their commodity. Ready access, under the legislation, is provided to the National Farm Products Marketing Council or to the Federal Court of Appeal to persons who feel aggrieved with the decisions of marketing boards.

In CEMA's case a number of such appeals were launched either to the National Farm Products Marketing Council or to the Federal Court of Appeal and particularly in the latter cases the courts have vindicated the fairness with which CEMA transacted its affairs. It is a record that CEMA is extremely proud of.

By the very nature of the orderly marketing system which involves, as an essential feature, production controls and administered pricing, all national and provincial marketing boards were of necessity exempted from the effects of the Combines Investigation Act. The exemption came by way of the courts and not by legislation and the common cause approach of the judiciary was founded on the promise that the Combines legislation as then drafted could not apply to make illegal a system which the Parliament of Canada or the legislation of the provinces had established in the public interest. This view was required, we suggest, because the Combines Act and marketing legislation advance diametrically opposed views of the nature of the market being established and their jurisdiction must of necessity be separated.

It is perhaps, at this juncture, important to emphasize that the pricing under the jurisdiction of marketing boards is at the producer level and does not in the main take place at the wholesale or retail level. More important perhaps is the fact that, in CEMA's case, and in the case of many marketing boards pricing is not monopolistic pricing but rather Cost of Production Pricing. CEMA rigidly follows a cost of production formula upon which it bases the price of Grade A large eggs, a formula investigated by the Council and the A.I.B. and found justified.



More will be said about the operation of this formula later on in the brief.

The CEMA plan that was eventually accepted called for an operation that was the model of co-operative federalism. All parties - the provincial ministers of Agriculture, the provincial marketing boards, the provincially-appointed bodies that oversee the operations of individual commodity marketing boards in their respective provinces, the National Farm Products Marketing Council and the federal Minister of Agriculture - all of these reached an Agreement on the plan that would be implemented. And, of course, implicit in this kind of arrangement is that fact that, having been set up that way, any basic changes would probably require similar agreement among all these groups.

#### THE CANADIAN EGG MARKETING AGENCY

The first of the two national agencies established under the Act was the Canadian Egg Marketing Agency. CEMA is composed of one Director appointed by each provincial marketing board, together with an appointed Chairman and a Director appointed at large by the Minister of Agriculture. It is charged with administering, in cooperation with provincial boards, an orderly marketing system for the Canadian egg industry. The Agency operates by performing certain national tasks, and having others performed by each provincial board as its agent. Neither, can function effectively without the involvement of the other. Difficulties which prevent the successful operation of one board, whether federal or provincial, seriously hamper the effective operation of some or all of the other boards.

The philosophy behind the plan put forward by the egg producers, and accepted by federal and provincial governments, starts with the establishment of a reasonable national production target. This target is based on a five year average of production in Canada during the 1967-71 period. Provincial market shares are based on the same figures. Each province is allocated a laying hen quota related to its five year average of production. These quotas are allocated to individual producers by each provincial board. The national board is responsible for monitoring that this quota program is being satisfactorily followed. This determines supplies available to the market from regulated producers. Unregulated producers, those with flocks up to between 200-500 birds, depending on the province, are exempt from these restrictions. The hen quota system, replacing egg quotas, was a recent modification which has had the effect of making monitoring quite manageable. The system is essential in effecting the Agency's task of matching supply fairly closely with demand. In 1976, for example, Canadian producers were able to supply 98% of Canadian requirements.

Another major function of the national Agency is the operation of a disposal program for product not used by the fresh market. Each provincial agency stands prepared to accept A grade product which remains unsold each week at established prices to producers. The national Agency is offered this product. After acceptance, and ensuring that all fresh market needs have been met, the national Agency makes available such product to Canadian processors. The Agency collects a levy from egg sales, and uses available funds to offer such product at lower prices for use in Canadian processed products for Canadian consumers.

The other major function of the national Agency is the establishment of prices to producers and a pricing structure across Canada. The objective stated in the Act is to ensure returns to producers providing costs plus a reasonable return, and to ensure free interprovincial product movement. Costs of production are established by independent studies carried out once every two years. Costs are based on commercial producers with flocks of 10,000 to 50,000 birds. Flocks of this size or larger, supply more than half of all production to market. While many producers have smaller flocks, this approach creates great incentives for producers to strive for improved operation and greater productivity. Incentive



is also provided by the level of produce return set at about two cents per dozen.

The Cost-Price-Factor formula is rigidly calculated from published data weekly, by a department of the Canadian Egg Marketing Agency. The National Farm Products Marketing Council monitors the formula by duplicating the information flow and accepting all price changes before they take place. These guidelines were put in place several months before the Anti-Inflation Board was born, and are similar in concept to the guidelines of the AIB. The formula was challenged by the Canadian Association of Consumers at public hearings during Feb-March 1976, and the challenge was found to be without supportive evidence by the National Farm Products Marketing Council. An up-date independent study is now in progress which will sample twenty per cent of producers in the sample group. Productivity gains which may have appeared since the last study will be immediately reflected in the cost factor formula. It is important to note the following that the federal government has not made any loans to the Canadian Egg Marketing Agency. News reports to that effect are false. There have been no subsidies (other than 100,000 dollars start up money provided in the law for any new marketing agency) and no financial arrangements between the federal government and CEMA. There are no costs to the Canadian taxpayer as is the case with some other programs with direct involvement by government.

When CEMA first got under way, U.S. production was less than their consumer demand and prices were high. CEMA held Canadian prices below the peaks hit in many U.S. markets during that phase. Then, of course, U.S. production rocketed, and prices came crashing down below their cost of production level. Then those eggs started to flood over the border into the price stabilized Canadian market. If the flood were allowed to continue, CEMA and the Canadian egg industry would have, in effect, been driven out of business by distress conditions in the U.S. industry. Higher prices were repeated in 1976, but disastrously low U.S. egg prices are expected again in 1977-78. Without the orderly marketing system currently in effect in Canada, the egg industry as we know it today, would disappear.

SUBJECT MATTER OF BILL C-42

In appendix 11, has been included a letter from the Solicitor of the Canadian Egg Marketing Agency regarding his professional opinion as to the impact of a proposed Bill C-42 tabled for the First Reading on the House of Commons. The substance of this opinion is that the Bill as tabled would have the effect of:

- a) Probably making national marketing boards illegal in their present form under current legislation.
- b) Making all the actions of national boards subject to litigation by government and class actions, based on the apprehension that some of their actions could have been less restrictive yet still effective.
- c) Making all national boards subject to government enquiry based on the apprehension that some of their actions could have been less restrictive yet still effective.
- d) Making all Provincial Marketing Boards illegal in their present form under the current legislation.
- e) Making all Provincial Marketing Boards subject to litigation by government and the public, based on the apprehension that some of their actions could have been less restrictive yet still effective.

As we stated earlier, the very nature of the Farm Products Marketing Agencies Act, and parallel provincial legislation, is to replace existing marketing arrangement with administered systems as far as production and pricing is concerned. The merest shadow of doubt cast on the validity of existing legislation would have the effect of invalidating its effectiveness in practical terms and would subject marketing boards to ex post facto illegality. What is being contemplated in the original subject matter of Bill C-42, when modified, is the effective destruction of orderly marketing systems in Canada both at the provincial and national level.

We suggest that the legislation, as drafted, clearly reveals this intent but if further corroboration is required, pages of the Skeoch Report upon which the draft bill was largely based, amply demonstrate the adversity to marketing boards held by the authors.



The same report, refers to a prominent american economist's criteria for exempting regulated industries from combines legislation when

- 1) The restrictive conduct is specifically imposed by legislation; and
- 2) the restrictive conduct is actively supervised by independent officials and not by representatives of the participants,
- 3) the restraint is necessary to the effective accomplishment of the legislative goal and is the least restrictive means available to achieve the legislative goal.

Even if all other rationales for the continued maintenance of orderly marketing were not sufficient, and we firmly believe they are, even in accordance with the principles stated above, a full exemption should be provided marketing boards. In the federal marketing Act boards are expressly authorized to issue quotas, license participants, set prices within the framework of a national marketing plan. (See sections 17,23 and 2(e)) Further, the national marketing boards are actively supervised by the independent officials making up the National Farm Products Marketing Council as set out in same Act (See section 7). And finally, the Act itself was designed to provide for the least restrictive means of achieving the legislative objectives, after years of development, discussion and negotiation, among members of the public, as well as in legislatures and in the House of Commons, between governments as well as among legislators. The legislation itself has proved to be so hedged with safeguards, both at the national and provincial levels, that continued litigation has been required to implement the provisions of the legislation. In spite of all this, the original architects of the Competition Bill, in the face of their own principles, have chosen not to provide the full exemption of marketing board which is obviously called for by almost 50 years of legislative development leading to the development of marketing boards at the provincial and national level.

In the public arena, in relation to such exemption, we

have heard recent reported statements which both emphasize and modify this deep concern. As noted in Appendix 111 in Hansard, April 27, 1977, p. 5033, by the Right Hon. P. E. Trudeau, Prime Minister of Canada "the government believes in marketing boards" and further in his same remarks "That is why the minister of Agriculture, with the Cabinet authority and parliamentary authority, has set up some marketing boards which are for the good of the consumer and the good of the producer. We support that". And further, "That is why there is complete support in the Cabinet for the position of the Minister of Agriculture. It does not mean there will be marketing boards everywhere. It means if they are necessary, desirable and useful they will be brought in". And still further "It is not the intent of the bill to destroy or attack marketing boards."

And yet on the same day, April 27, it was reported in the "Globe & Mail" as follows:

"But a Consumer Affairs Department official disputed this interpretation (that there was an exemption) and said there was no intention to exempt marketing boards from the application of the Act."

"Robert Bertrand, director of Investigation and Research for the department in Ottawa said that marketing boards may have to change their make-up to comply with the proposed law".

"If these boards are going to displace competition then they should be appointed by government."

Nevertheless, we all know that the present make-up of the marketing boards is dictated by Canadian law, and cannot be changed without a change in the laws of Canada. And would this not mean that all boards would immediately be illegal on passage of the proposed bill, in direct contradiction to the statement of the Prime Minister. And would this not have the effect of disallowing all provincial legislation as well as federal acts already passed, at a time when the whole existing sharing of provincial and federal powers is being questioned.



The following day, on april 28, 1977 there appeared a report in the same newspaper, and I quote:

"Consumer Affairs Minister Anthony Abbot denied yesterday that the proposed Competition Act he tabled a month ago is intended to kill farm marketing boards." The Bill does not impinge on marketing boards...But if their interpretation proves to be accurate we'll modify the language." And further "He rejected a suggestion made earlier by an official in his department..."The Bill does not apply to provincial marketing boards." However, the article goes on to state "As for federal marketing boards (there are only two) the Canadian Egg Marketing Agency and the Canadian Turkey Marketing Agency, he said the bill would ensure that they were limited to powers set by government, and would not endanger competition."

This latter statement again gives rise to questions regarding the intent of government with regard to marketing boards. As has already been stated, the very nature of national marketing boards is to substitute the administrative system of orderly marketing for the forces of competition in many aspects of the industry. The basis of orderly marketing, through production quotas, and administered prices, product disposal, and regulation relating to these activities, all have the effect of being substituted for competition.

We are of the view, and this is confirmed by both the Prime Minister and the Minister of Consumer & Corporate Affairs, that the policy of the bill, and the policy of the government of Canada, is not to legislate marketing boards into illegality.

Unfortunately, the bill as presently drafted does not reflect this view, but the view of policy advisors in the Dept. of Consumer and Corporate Affairs who are artificially fabricating conflict between producers and consumers under the guise of an economic theory which they held to be sacrosanct, but which history has held incompatible with other political, social and economic objectives.

It is clear that only by providing in the proposed Competition Act for a broad exemption for marketing boards, provincial and national, can doubts be eliminated, and orderly marketing continue to be effectively implemented for the benefit of both consumers and producers

#### GENERAL OBSERVATIONS

For the benefit of this committee I would like to raise a number of issues which may be included in other submissions and should

therefore be dealt with. These issues involved critiques of orderly marketing in general, and the Canadian Egg Marketing Agency in particular, and are sometimes suggested as part of a rationale for direct government intervention in the operation of marketing boards.

Marketing Boards limit supply to drive up prices

The National Marketing Boards have as part of their authorities, the right, through government, in accordance with the General Agreement on Tariffs and Trade, to establish import quotas based on historical trade. Producers must take these imports into account in allocating their quotas. Quotas must be established because once pricing is based on a Cost of Production formula, including a reasonable return, there is a greater demand for quotas than can be accommodated. These prices are not based on monopolistic powers, nor on driving up prices by limiting demand, but rather on a Cost Factor Formula, which sometimes has the effect of keeping prices down rather than the reverse. While imports are limited, this measure is in full accordance with agreements among our trading partners. Even if this were not a factor, we must begin to bear in mind that, aside from grains, we have now become net importers of food products in Canada. In 1949 Canadian Agricultural trade, excluding grains, was roughly in balance. By 1973, agricultural trade had a deficit of 687 million dollars. We are in fact being driven out of agriculture in our own market, and the main problem is inequitable tariffs and high costs within our own manufacturing industry. It is estimated that manufacturing wages in Canada are much higher than those in the U.S. This can be appreciated when one examines effective tariff protection for Canadian manufacturing. For food processing it is 19%, for textiles it is almost 24%, for knitting mills it is almost 34%, for furniture and fixtures it is 20%, for petroleum and coal products it is 44% and for chemicals it is 10%. For basic agriculture the effective tariff is .5%.\* In the face of these higher costs to agriculture, and all the other high costs of our Canadian society, including Unemployment Insurance, Medi-Care, minimum wages, etc., Canadian Agriculture is expected to match its productivity against the world market. It is no wonder that from being net exporters of food to many countries, this has been reduced to five.

\*Source: Page 18 Financial Post May 14th, Peter Hannam O.F.A.



The necessity for supervision

As has already been mentioned the Canadian Egg Marketing Agency and other national agencies are supervised by the National Farm Products Marketing Council. All decisions of the marketing board are reviewed by this supervisory agency and decisions as to quotas, prices and levies must be pre-audited. We do not understand why an additional supervisory body should be appointed. The responsible performance of the Canadian Egg Marketing Agency provides ample evidence of the effectiveness of the current supervisory structure provided by legislation.

Pricing

National pricing was instituted in August 1975. The Agency has been critiqued as establishing prices which were too high. Public hearings by the National Farm Products Marketing Council provided no evidence supportive of this claim. It is true that the prices established do not relate to prices in the U.S. In that country there are natural advantages of market scale and climate and the prices of things which producers buy are higher in Canada than in the U.S. A U.S. financial report recently estimated that while manufacturing wages in Canada were 11% higher, productivity in the U.S. was higher by 19% - a cost spread of 30%. Since pricing is based on Cost of Production formula, all of these enter into egg prices. If U.S. prices were permitted to dictate pricing in Canada, they would eliminate the Canadian Egg Industry as we know it today. The Cost Factor Formula, developed by an independent consultant, has led to price stability and have met the compliance requirements of the Anti-Inflation Board. At the same time they have at times resulted in price advantages to Canadian consumers, compared with the situation in the U.S. Please note the statistics available in Table IV appendix 1. For example average retail prices for eggs A Large in December 1976 were 92¢ per lb. in Toronto, while they were \$1.04 in N.Y. At this price eggs, with their high protein value, cost 61¢ per lb., compared to processed cheese slices at \$1.72 a lb., blade roast at 78.4¢ a lb. and sirloin steak \$1.94 a lb. Cost of Production pricing results in reasonable prices for consumers and fair prices for producers. The farmer can only succeed if his product is priced

to sell on an expanding basis. In addition in Table V are shown Canadian prices to further processors compared with U.S. supplies. These tables illustrate the responsible manner in which pricing has been carried out by the Canadian Egg Marketing Agency on behalf of consumers as well as producers. These price advantages to consumers could not have accrued without central pricing, which by its very nature, is in conflict with the Competition Act, which would eliminate marketing boards.

#### Excessive surplus

In contrast with some supply management efforts directly organized by the government, the Agency has, over the past two years, effectively managed supply, so that it is in satisfactory balance with market requirements. It must be noted that Canadian egg producers have accepted responsibility for supplies for the Canadian further processing industry. To meet the needs of this market, supplies surplus to the fresh or table market must be available at all times. Statistics on production and sales to further processors are shown in Table III and Table V - Appendix 1. When tight supplies resulted in 1976, quotas were increased to improve the supply situation. Indeed, Canadian industry was provided with first refusal on all available Canadian product. These measures provided Canadian industry with competitive advantages which otherwise would not have been available. Opportunities to export such product at higher prices were declined. This information illustrates the responsible manner in which the removal program has been implemented to the direct benefit of Canadian industry, and Canadian consumers as well as producers. These things could not have been accomplished had the Competition Act been in effect.

#### Rotten eggs

Much has been made of the fact that some 156,000 boxes of eggs or  $\frac{1}{2}$  of one per cent of Canadian supplies were disposed of as a result of poor storage practices for eggs held to the account of the Canadian Egg Marketing Agency during 1974. Aside from the numbers being incredibly inflated, it is not recognized that, regardless of the errors which resulted in this unfortunate loss, it was primarily the result of poor management practice by private storages.

The cost of these losses was entirely borne by Canadian egg producers without any assistance by government. To eliminate entirely the possibility of such reoccurrence is precisely dependent on strong production control to ensure matching supply closely with demand. Such practices must be in conflict with the Competition Act, by controlling supplies. The Agency strictly adheres to a policy of no storage stocks. All product declared to the Canadian Egg Marketing Agency is disposed of to processors in the same week in which it is declared. This could not be accomplished if the Competition Act was in effect.

#### Inefficiency

The Canadian Egg Marketing Agency is accused of encouraging inefficiency.

The following should be noted. The Cost Factor Formula allows of about 2¢ per dozen on the producers investment. In addition costs are based on flocks between 10,000 and 50,000 birds, that is commercial operators, whose business is primarily egg production. There are many producers who have flocks below 10,000 birds. There is great incentive on their part to upgrade the size of their operation as has been the case in many provinces so that they can match a scale providing a reasonable return for egg production. The same is true of the small return on investment. Further, costs are reviewed every two years so that any gain in average productivity can be shared with consumers as these gains are incorporated into the formula and costs may be lowered. This could not be accomplished if the Competition Act was in effect.

#### Small Producers Driven Out of Business

There is a continuing trend in every part of our business environment toward the acquisition of scale. It would be wrong, and impossible, to stand in the face of this natural tendency. Where scale is very small then the egg production enterprise is probably a supplemental portion of Agricultural activity, maintained for cash flow purposes rather, than as the sole source of farm income. The development of orderly marketing systems are not a welfare measure for individuals engaged in a subsistence, or small scale, Agriculture. While orderly marketing does improve income for all pro-



ducers, and eliminates the insecurity, and boom and bust features of the market, it does not prevent the consolidation of the industry nor the incentive to increase scale and lower costs of production. These benefits must be shared with consumers. Welfare measures are the province of government and other institutions rather than marketing boards. The effect of boards is to ease transition to larger scale for smaller producers, and with the correct provincial policies, to minimize the market factor in the allocation of quota. This could not be accomplished if the Competition Act was in effect. Please note economic analysis material from the work of the noted economist and nobel prize winner Paul Samuelson and Canadian economist Anthony Scott. Appendix IV.

At the provincial level, the strong tendency of quota is to provide small flock owners with priority in the acquisition of additional quota. This has the effect of encouraging increased scale on the part of smaller producers. Since the total amount of quota is fixed at any moment, as consolidation takes place, the number of producers is reduced. However, those acquiring quota are more commercially viable as family farm businesses in the egg industry.

The orderly marketing program is accused of preventing transfers of quota between provinces in the direction of efficiency. Based on data available, the cost differentials between various provinces are relatively small and smaller than the market differentials required to ensure product movement. It is true that market shares are fixed until such a time as the original quota allocation will again be achieved. However, there is provision in the Act beyond this point for additional allocations, as warranted, by growth in the market-place. One of the considerations to be taken into account according to the Act is "comparative advantage" or efficiency. Until that time, the allocations by province are based on the historical efficiency relationships as shown by production pattern during the five year period used as the basis for the operation of the Plan.

#### Vertical Integration

Vertical integration refers to the control of ownership of more than one level within the distribution system by one or-

ganization. It usually refers to ownership or control by feed manufacturers, or hatchery operations, or business corporations of various kinds, of land, building and/or production quota. As profitability is improved, it is asserted the vertical integration occurs. However, the reality has been the opposite. When profitability is poor, feed companies have more interest in acquiring production facilities, by negotiation, or default, to ensure outlets for feed sales. When profitability improves producers need no encouragement to continue in business as customers who can pay their bills. In fact, as stated earlier, a high degree of integration has characterized industries without marketing board institutions, while it has receded in healthy industries. This result would not be operative if the Competition Act was in effect.

#### Impeding Competition

It is clear that the very nature of orderly marketing systems requires the elimination of competition among producers. We know that this measure only parallels the market power most producers face in the market place. There can be no orderly marketing without established quotas and administered pricing. There can be no effective orderly marketing without import quotas limiting the entry of foreign products. Without these major elements there can be no orderly marketing. Beyond the farm gate great care has been exercised to ensure minimum interference in the operation of the market. In return for this suspension of the competitive force of supply and demand, producers have accepted the discipline of strict regulation from the point of view of production and pricing. While producers achieve important gains by being permitted to regulate the market, they accept strict limitations on their freedom of action as the price they pay for this public trust. The strongest evidence is available from actual Board performance. The combination of producer self-discipline and supervision by the National Farm Products Marketing Council have guaranteed that the public trust which has been placed in the hands of Canadian Egg Producers through its Agency, has been carried out in a way which is fair and equitable to consumers as well as producers.

We ask this committee to examine the record, in pricing, in dealings with the trade and with producers, at our effort to ensure professional and disinterested research, at our efforts to expand the industry, and retain the competitive market. Producers are very much interested in the welfare of their customers. Without them we have no business. We need consumer support as customers as much as legislators need their support as voters. There is no reason why producers would have an interest in endangering their markets.

#### CONCLUSION

It is clear that orderly marketing institutions, which substitute administrative systems for the operation of the market, cannot function effectively without a complete and comprehensive exemption from the proposed competition legislation. It is clear that as well, both for reasons of social justice, as well as intelligent public policy, that marketing boards have an important role to play within the Canadian food system. By effectively encouraging the retention of a broadly-based family farm system in commercial agriculture, by fostering national adjustment to technological change and required scale as it occurs, by maintaining domestic markets for Canadian producers and minimizing dependence on food imports, by sharing the benefits of orderly marketing systems with consumers, while fostering agricultural employment and a populated and healthy rural Canada, the continued effective operation of marketing boards is in the public interest. Further, the responsible implementation of the marketing plans, under the supervision of the National Farm Products Marketing Council amply demonstrate that the public interest is being fully protected within the current supervisory system. And finally, marketing boards operating within the provincial jurisdiction do not seriously impede the operation of market systems in ways contrary to the public interest. For these important reasons marketing boards should be fully exempt from the provision of the Competition Act as they have from similar legislation in the past.



## APPENDIX 1

TABLE 1A, 1B, 1C

11, 111, 1V, V

## FARM INCOME AS A RETURN ON INVESTMENT

TABLE 1 A - AVERAGE INVESTMENT PER FARM

YEAR	NO. OF FARMS	TOTAL INV- ESTMENT (\$000) *	AVERAGE INV- ESTMENT /FARM	FARM INPUT INDEX	INVESTMENT FARM 1971
1951	619,461	7,444,399.0	12,018	(1) 60.0**	20,030
1961	479,125	11,191,272.8	23,358	(1) 73.6***	31,736
1971	365,068	20,845,227.8	57,100	(1) 100.0	57,100

TABLE 1 B - AVERAGE FARM INCOME

YEAR	NO. OF FARMS	TOTAL REALIZED NET INCOME	AVERAGE REALIZED NET INCOME PER FARM	CONSUMER PRICE INDEX (1971=100)	INCOME FARM 1971 DOLLARS
1951	619,461	1,603,944	2,589	66	3,923
1961	479,125	1,199,349	2,503	75	3,337
1971	365,068	1,469,377	4,025	100	4,025

TABLE 1 C - AVERAGE FARM INCOME AS A PER CENT  
OF INVESTMENT (1971 DOLLARS)

YEAR	AVERAGE INVESTMENT/FARM	AVERAGE REALIZED NET INCOME PER FARM	RETURN %
1951	20,030	(2) 3,923	19.6
1961	31,736	3,337	10.5
1971	57,100	4,025	7.0

SOURCES: \* Census Publication

1951 Vol # 6, part 1 (Canada)

1961 96-530, Vol. #5, part 1

1966 96-601, Vol. #3,

1971 96-701, Vol. # 4, part 1

\*\* Statistics Canada - Price Index for commodities & services used by farmers  
1935 - 1939 = 100 (Lynch - prices Div.)

\*\*\* Statistics Canada Cat. # 62-534 - Farm input Price Index 1961-71

(1) Calculated from source data

(2) 1951 was characterized by higher producer income levels than most  
years preceeding or following until 1962.

## APPENDIX 1

## TABLE II

MANUFACTURING WAGE AND EGG PRICES

YEAR	CPI A LARGE *	PRICE, CENTS PER DOZEN	MANUFACTURING WAGE INDEX ***	WAGES \$/HOUR	DOZENS PER HOUR
1951	145.8	71.9 (1)	-	1.18 +	1.64
1961	114.5	56.4 (1)	100.0	1.83 +(1)	3.24
1966	130.5	64.3 (1)	123.0	2.25 (1)	3.5
1971	100.0	49.3 (1)	179.4	3.28 (1)	6.7
1975	172.0	84.8 **	276.4	5.06 ****	6.0

SOURCE: \* Selected Agricultural Statistics for Canada 76/10

\*\* Statistics Canada, calculated simple average for monthly data

\*\*\* Statistics Canada #72-002

\*\*\*\* Statistics Canada # 72-002

(1) Calculated from source data

+ Statistics Canada # 72-202 1957/67 issue



## APPENDIX I

## TABLE III

EGG PRODUCTION AND SALE TO FURTHER PROCESSORS

1976 WEEK	SALES TO FURTHER PROCESSORS* (IN BOXES OF 15 DOZEN)	PRODUCTION* (IN BOXES OF 15 DOZEN)
01	17966	443782
02	45836	460768
03	29536	458071
04	20482	443843
05	20758	439848
06	14448	456819
07	27838	420857
08	36822	485521
09	42314	454105
10	46929	447531
11	45121	446169
12	44082	445541
13	33008	443200
14	13916	447695
15	11599	447102
16	8071	426327
17	23820	448577
18	21504	453118
19	24576	444755
20	32120	466955
21	36494	446914
22	33885	448000
23	31802	438765
24	44664	454269
25	44006	444423
26	44910	452557
27	33190	437583
28	33078	451045
29	25561	439454
30	26872	448351
31	25549	446999
32	26965	458910
33	25140	444973
34	31100	453049
35	26554	458292
36	32638	453224
37	26814	441559
38	26468	444481
39	28851	457164
40	34008	445627
41	31162	452496
42	17147	449554
43	17298	434473
44	21033	450748
45	22564	442563
46	13180	418215
47	16433	442303
48	17598	427638
49	14759	448241
50	11743	432663
51	15979	439384
52	23197	421987
53	39702	435476

SOURCE: \* CEMA

## APPENDIX 1

## TABLE IV

## EGGS, GRADE A LARGE

Monthly Average Prices (Retail)

	<u>1975</u>		<u>1976</u>	
	TORONTO*	NEW YORK**	TORONTO	NEW YORK
JAN	85.5 ¢/doz.	93.7 ¢/doz.	91.5 ¢/doz.	97.4 ¢/doz.
FEB	83.0	92.6	91.1	99.0
MAR	76.3	81.2	90.5	86.6
APR	76.9	85.7	89.6	86.1
MAY	73.6	78.4	89.9	79.5
JUN	68.3	72.5	83.9	79.4
JUL	75.7	77.4	87.5	85.5
AUG	88.1	80.8	89.7	92.6
SEP	90.2	87.9	91.0	96.8
OCT	92.3	86.1	92.9	97.6
NOV	92.3	85.0	92.9	92.3
DEC	91.9	94.2	91.9	103.7

Source: \* Stats Canada (unpublished)

\*\* E.R.S. Statistical Bulletin

## APPENDIX 1      TABLE V

U.S. - Canada Breaker Price Comparison

## ONTARIO A LARGE VERSUS ESTIMATED U.S. NEST RUN LANDED IN CANADA

	ONTARIO BREAKER PRICES (AL)	U.S. NEST RUN LANDED CANADA * MID RANGE
	(1)	(2)
JAN	43.0 ¢/doz.	55.0 ¢/doz.
FEB	44.0	53.5
MAR	44.0	52.5
APR	44.0	48.5
MAY	44.0	50.5
JUN	44.0	52.5
JUL	46.0	55.5
AUG	46.0	63.5
SEP	46.0	65.5
OCT	48.0	65.5
NOV	48.0	68.5
DEC	48.0	68.0

(1) Source: CEMA

(2) Source: UDSA Auction lows, 5 1/2 ¢ added for duty & handling.  
It is estimated that actual purchases would have added  
up to 5¢ per dozen more.



APPENDIX 11

## HERRIDGE TOLMIE

BARRISTERS & SOLICITORS  
PATENT & TRADE MARK AGENTSJ. ROSS TOLMIE, Q.C.  
ROSS G. GRAY, Q.C.  
JOHN M. COYNE, Q.C.  
JAMES GORDON FOGO  
RONALD G. BELFOI  
FRANÇOIS LEMIEUX  
A. DAVID MORROW  
KENNETH L.W. BOLAND  
MICHAEL L. PHELAN  
BARBARA A. McISAAC  
JAMES H. SMELLIE116 ALBERT STREET  
OTTAWA, CANADA  
K1P 5G3COUNSEL  
THE HON. C. H. LOCKE, Q.C.

CABLE ADDRESS "HETOL"

TELEPHONE 235-7234

AREA CODE 613

TELEX 053-3323

TRADE MARK AGENT  
BARBARA FERGUSON

March 28, 1977

M. M. Roytenberg, Esq.,  
General Manager,  
Canadian Egg Marketing Agency,  
Suite 507,  
116 Albert Street,  
OTTAWA, Ontario.

Dear Max:

Re: Competition Act - Bill C-42

You asked me to advise you on the impact which the Competition Act (Bill C-42) introduced in the House of Commons for first reading might have on CEMA's activities as a national marketing agency.

Before commenting on the Bill itself it is important to appreciate what the legal status of marketing boards is presently under the law insofar as combines law is concerned. It is only with that appreciation in mind that the relevance of the new legislation can really be appreciated.

Despite some areas of uncertainty I think it is fair to say that marketing boards, whether federal or provincial, are currently exempt from the application of combines law i.e. the Combines Investigation Act. Such exemption arises not from statute but from the courts and specifically out of the decision of the Supreme Court of Canada in Reference re The Farm Products Marketing Act [1957] S.C.R. 205.

It was argued in that case that certain provisions of the Farm Products Marketing Act of Ontario and regulations made thereunder as they applied to hog marketing conflicted with the Combines Investigation Act. The courts held that no conflict was present because the Combines Act did not apply to agricultural

M. M. Roytenberg, Esq.,  
Page 2,  
March 28, 1977.

marketing schemes. The judicial theory expressed by the judges is that the combines legislation enacted by Parliament did not have as its object and purpose to cover the public interest in marketing board regulation.

The Reference case was followed by the Beer case (Regina v. Canadian Breweries [1960] O.R. 611) which held that if the legislation or Parliament removed the sale of a product from the field of competition then the Combines Investigation Act (whose object was to protect the public interest in free competition) did not apply to the extent such activities were so removed from competition.

The underlying reasoning of the Courts was that the public interest could be protected in two ways: by free competition or by regulation and it was up to the Legislature to decide which mode was appropriate. If it chose the mode of regulation then the Combines Act did not apply because the public interest was protected in another way.

Additional, but in my view unnecessary, protection was given to federal marketing agencies by section 33 of the Farm Products Marketing Agencies Act, which reads as follows:

"Nothing in the Combines Investigation Act applies to any contract, agreement or other arrangement between an agency and any person or persons engaged in the production or marketing of a regulated product where the agency has authority under this or any other Act, under a proclamation issued under this Act or under an agreement entered into pursuant to section 32 of this Act to enter into such an arrangement."

Against this background, it is now appropriate to comment on the Competition Act (Bill C-42) just introduced in Parliament.

The importance of the bill is not only with its provisions on mergers, monopolies and class actions, but the fact that it provides an entirely new scheme insofar as regulated industries are concerned and particularly producer marketing boards.

The bill, in my view, constitutes a radical departure from the existing law because producer marketing boards now are specifically subject to the application of its principles. If legislated into law, it will condemn to illegality the activities



M. M. Roytenberg, Esq.,  
Page 3,  
March 28, 1977.

of producer marketing boards an in effect paralyze their activities not only at the federal but particularly at the provincial level where section 33 of the Farm Products Marketing Act for whatever it is worth does not even come into play.

The sections in the bill which lead me to this conclusion are the statement of policy and objectives, section 4.5, section 4.6, section 27.1 and section 47 as well as the class action section, section 39.

(A) The Policy and Objectives of Bill C-42

The statement of policy and objectives at the start of the bill is of considerable importance because it will dictate the manner in which the act will be interpreted but of more importance how it will be administered by the Competition Policy Advocate a new and powerful office with powers which are almost unchecked particularly in the area of the kinds of inquiries which may be launched.

The Act stipulates as one of the basic conditions required to achieve the kind of economic environment which it describes as a central purpose of Canadian public policy is the market economy that

"AND WHEREAS one of the basic conditions requisite to the achievement of that purpose is the creation and maintenance of a flexible, adaptable and dynamic Canadian economy that will facilitate the movement of talents and resources in response to market incentives, that will reduce or remove barriers to such mobility, except where such barriers may be inherent in economies of scale or in the achievement of other savings of resources, and that will protect freedom of economic opportunity and choice by discouraging unnecessary concentration and the predatory exercise of economic power and by reducing the need for detailed public regulation of economic activity;"

The underlying concept of the Competition Act and of those who wrote it is that of the market economy or laissez-faire. The need for public regulation of economic activity is debased.

Without centering in economic or philosophical discussions, there is a fundamental clash of methods expressed in this bill as compared to the means authorized under agricultural marketing board legislation. The wisdom of excluding the application of one

M. M. ROYCEBERG, Esq.,  
Page 4,  
March 28, 1977.

to the other is self evident because they express two different and incompatible roads of achieving the same objectives.

However, as is revealed in Bill C-42, the authors of the Competition Act were not content in allowing each means to work its way without interference from the other. This is particularly so in the case of marketing boards.

(B) Section 4.5

This section is of crucial importance because it defines the kinds of regulated conduct which qualify for exemption under the Act.

Under the act regulatory tribunals, boards, commissions, marketing boards, whether federal or provincial, are not automatically exempt from the provisions of the Act. Only certain types of conduct are - "regulated conduct".

In order to qualify as regulated conduct, thus entitling exemption, three conditions must be met and marketing boards fail to meet the first one. The first condition is:

"(a) the conduct has been expressly required or authorized by a public agency that is not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons, whose conduct is subject to be regulated by such agency;"

Since CEMA, CTMA, and all provincial marketing boards are producer boards which regulate producers in areas of quotas and prices the first qualification for exemption is not met.

The exclusion of producer marketing boards, amongst other regulatory bodies, is deliberate and follows the recommendation of the Advisory Committee on Stage II "that regulated industries should only be exempt to the extent that restrictive conduct is specifically authorized by the governing statute and to the extent that the restrictive conduct is actively supervised by independent officials and not representatives of the participants.

Moreover, even if that was not a problem compliance with the third condition for regulated conduct would be difficult.

That condition reads as follows:

"(c) the application of this Act to the conduct, in the specific circumstances of the case, would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of an Act referred to in paragraph (b)."

Page 5,  
March 28, 1977.

The difficulty is who is to determine whether the application of the Competition Act will seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of the statute governing regulated activities. I suggest that it can only be either the Competition Policy Advocate, the Competition Board or the courts.

In any case, the uncertainty surrounding the application of the Act would vitiate the fundamental purpose of any exemption.

If the regulated conduct is not available to marketing boards they would be subject to all of the provisions of the Act.

Even if marketing boards qualified for exemption as regulated conduct they would nevertheless be the misleading advertising sections of the Act.

(C) Section 4.6

This section enacts that it is a duty of federal boards, tribunals, etc. (not provincial boards) including federal marketing agencies to exercise their powers in a manner which is least restrictive of competition if that is feasible.

Subsection (2) of that section appears to be a double edged sword because on the one hand it appears to limit legal challenges to board orders on the grounds that a decision or order does not represent a proper exercise of the powers of the board in a manner least restrictive of competition and yet it says that only persons who can challenge on those grounds is the Competition Policy Advocate in situations where he has intervened.

Apart from the important question of where does the Competition Policy Advocate go to seek redress of what he thinks is a misapplication of the Competition Act the protection sought to be given by this section is illusory because what in effect the clause does is to subject federal boards and tribunals to the intervention of the Advocate in not only judicial or quasi-judicial matters but purely administrative dealings such as price setting.

It creates the situation where one public official is permitted to take a public body to court. In my view this is a rather extraordinary provision.

(D) Section 27

This section enables the Competition Policy Advocate to intervene in any matter before a federal board including CEMA for the purpose of making representation on any aspect of the purposes of the Act including the maintenance of competition and the



Page 6,  
March 28, 1977.

efficient allocation and utilization of resources.

The Competition Policy Advocate is, after intervention, entitled to appeal the board's decision whether that decision is judicial or quasi-judicial (such as licence cancellation or refusal of a licence) to administrative matters such as pricing and quota policy as well as surplus removal.

After he intervenes the Advocate has access to all records and information relating to the matter.

Since the policy and objectives of the Act are expressed in such broad and general terms, section 27 would enable the Advocate to intervene practically in any matter which CEMA has under consideration under the guise that it has a competition aspect.

The appeal procedures whatever they may be and they may not necessarily be to the National Farm Products Marketing Council in effect mean that in areas which are vital and necessary to the proper function of an agency the Advocate in effect has taken over a supervisory role - a role from past experience which is antagonistic to the existence of marketing boards.

(E) Section 47

This section gives the Advocate unlimited powers to make inquiries into practices to cause a report to be made to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

(F) Class Actions

If marketing boards are subject to all of the provisions of the act they will be subject to class actions with all of the legal and other expenses attendant thereto.

(G) Section 33 of the National Farm Products Marketing Act

In my view the protection afforded CEMA under this section is very limited and would be so construed by the courts. It is no substitute for the general exemption granted public authorities regulating trade activities - an exemption which by implication if not expressly is nullified by the provisions of the new bill.

Moreover, as stated above, the exemption does not apply to provincial marketing boards.

M. M. Roytenberg, Esq.,  
Page 7,  
March 28, 1977.

### Conclusion

In my view there is no doubt that the full force of the Act, unless modified, will apply to either federal and provincial marketing boards.

In my experience the provisions of the bill impose unnecessary burdens on an agency such as CEMA which is already supervised by the National Farm Products Marketing Council. In effect it constitutes overregulation by government which could result in stifling the activities of an agency.

More fundamentally the Act is an attempt to impose upon society one predominant view of looking at things, the market economy, and subjecting regulatory agencies to this predominant purpose.

More seriously by excluding producer marketing boards from regulated conduct and by applying the provisions of the Act to it, marketing boards will not be able to operate within the law.

Yours very truly,

François Lemieux

APPENDIX 111



## As much chance of passing as 'snowball in hell,' Whelan

### Bill would ban market boards, farm groups fear

By ELLEN ROSEMAN

Major farm organizations in Canada are worried that the new Competition Bill introduced last month, will legislate farm marketing boards out of existence.

The bill, introduced on March 16 by Anthony Abbott, Consumer Affairs Minister, standing Committee on Finance, Trade and Economic has been referred to the ????. The committee plans to hold public hearings starting at the end of May.

Because of some tricky wording, the implications of the bill were not immediately obvious. But now that the farm groups have had a chance to get legal opinions, they say the effect of the bill is to make farm marketing boards illegal.

The problem is that the proposed law, which is intended to outlaw monopolistic and anti-competitive behaviour, does not specifically exempt farm marketing boards from its provisions.

Unless marketing boards are excluded from the act, they will no longer be allowed to set prices or restrict supplies of agricultural products.

"It came as a bolt from the blue," said Max Roytenberg, general manager of the Canadian Egg Marketing Agency. "We had no understanding that the bill was specifically designed to make us illegal."

"Even if there were some protection for marketing boards in the bill, our lawyer says it is so weak that we would be in the courts all the time."

David Kirk, executive secretary of the Canadian Federation of Agriculture, said: "We don't think you need another supervisory system superimposed over the existing one. It creates a real potential for harassment and confrontation."

Peter Hannam, president of the Ontario Federation of Agriculture, summarized the way many farmers feel about Government interference when he said: "The feeling is very high in the farm community that we don't want our marketing institutions destroyed."

According to Agriculture Minister Eugene Whelan, the bill "has about as much chance of becoming law in its present form as a snowball in hell."

He said his department has asked Consumer Affairs officials for consultation about the proposed bill last fall, but it had never taken place.

Mr. Whelan called the bill an illegitimate attempt by Consumer Affairs officials to get their own way and "an attempt to do something to a part of society (farmers) that is unwarranted."

If the bill were passed, "it would create a form of totalitarianism that a productive society would want nothing to do with," he said.

There are about 100 farm marketing boards in Canada under federal and provincial authority. Many of these boards have supply management powers, meaning that they can restrict supplies in order to keep prices up.

Supply management came under attack by Mr. Abbott and Beryl Plumptre, former head of the Food Prices Review Board, as leading to higher food prices and reduced efficiency.

But Mr. Whelan defended marketing boards against these charges. "I've always said that a marketing board with price-setting authority is subject to as strong controls as anything business or labor submits itself to," he said in a telephone interview yesterday.

The proposed bill provides exemptions for certain groups, such as employers negotiating with labor unions over new contracts.

Also exempted is “regulated conduct,” which is defined as behaviour authorized by a public agency that is not appointed or elected by the people being regulated.

But the definition of regulated conduct excludes marketing boards which, in most cases, are controlled by farmers (the people being regulated).

And although the operation of marketing boards is monitored by federal and provincial government agencies, these agencies are supervisory rather than regulatory, also outside the definition.

“It’s a flaw in the wording, really,” said David Kirk of the Canadian Federation of Agriculture. “The exemption for farm marketing boards is already in the act except that it’s hedged around.”

But a Consumer Affairs Department official disputed this interpretation and said there was no intention to exempt marketing boards from the application of the act.

Robert Bertrand, director of investigation and research for the department in Ottawa, said that marketing boards may have to change their makeup to comply with the proposed law.

“If these boards are going to displace competition, then they should be appointed by the Government. We don’t want a private cartel,” he said.

“If there’s an agreement to fix prices, let it be done by the Government itself.”

As Mr. Bertrand interpreted the proposed law, any marketing board with supply management powers must have a majority of its members appointed by the Government.

The only exception would be where the market for an agricultural product was dominated by imports. “Then the public interest would be protected by competition,” he said.

The farm groups argued that they already are operating under Government supervision and that an extra level of control would plunge the marketing system into chaos. “It would be extinction by harassment,” in Mr. Whelan’s words.

They plan to submit briefs and make personal appearances at the House committee’s hearings this spring to make sure that the revised act specifically exempts farm marketing boards from its application.

#### *Whelan says he will resign if Ottawa rejects farm boards*

OTTAWA (CP)—Agriculture Minister Eugene Whelan said yesterday he will resign if the Government does not accept the concept of farm marketing boards.

Mr. Whelan was before the Commons agriculture committee where he also accused critics of marketing boards and the news media of not presenting an accurate picture of the role played by the boards in protecting farm income.

He was responding to questions from MPs on the future of the boards in the agricultural industry.

Eymard Corbin (L—Madawaska-Victoria) asked Mr. Whelan for his reaction to what Mr. Corbin termed “the regrettable decision of New Brunswick potato growers to turn down the setting up of a potato marketing board.”

The farmers voted down the proposal by a narrow margin while about 37 per cent of those eligible abstained from voting.

Mr. Corbin, from the New Brunswick potato-growing belt, urged the Agriculture Minister to step up a public information program to better present both sides of the controversy surrounding the merits of marketing boards.

Progressive Conservative MP Jack Murta (Lisgar) said Mr. Whelan’s defence of the boards is becoming repetitious and this is having an unsettling effect on the farm community.



The Globe and Mail April 28, 1977

### *Competition bill*

Abbott denies intent to kill farm boards

Consumer Affairs Minister Anthony Abbott denied yesterday that the proposed Competition Act he tabled a month ago is intended to kill farm marketing boards.

"The bill does not impinge on marketing boards, and if the farm groups say it does, then I reject their legal advice," he said in a telephone interview from Ottawa.

"But if their interpretation proves to be accurate, we'll modify the language."

The competition bill, intended to outlaw monopolistic and anti-competitive activities, has been referred to a House of Commons committee which will hold public hearings at the end of May.

Major farm groups in Canada are worried about the implications of the bill, which does not specifically exempt farm marketing boards.

As marketing boards have the power to set prices and restrict supplies of agricultural commodities, the bill could make their operations illegal. At the very least, it could hamper their decision-making by adding another level of government control.

Mr. Abbott said he is not an enemy of marketing boards. "I do have some reservations about supply management . . . I have some concern as to how good a job these boards are doing for the consumer . . . but I'm not antagonistic toward them."

He rejected a suggestion made earlier by an official in his department that the new competition law would make provincial marketing boards subject to federal control. "The bill does not apply to provincial marketing boards."

As for federal marketing boards (there are only two, The Canadian Egg Marketing Agency and the Canadian Turkey Marketing Agency), he said the bill would ensure that they were limited to the powers set by the Government, and would not endanger competition.

\* \* \*

ANNEX III

## CONSUMER AFFAIRS

### CONFLICT BETWEEN MINISTERS ON VALUE OF MARKETING BOARDS—REQUEST FOR CLARIFICATION

Mr. Heward Grafftey (Brome-Missisquoi): Mr. Speaker, I wish to direct a question to the Prime Minister. Recent statements by the Minister of Agriculture point to the fact that he feels marketing boards as currently set up are virtually sacrosanct. The Minister of Consumer and Corporate Affairs has made repeated statements contradicting the minister. He has brought a bill before this House which will practically outlaw them. Will the Prime Minister now blow his Prime Ministerial referee's whistle and tell us which minister is actually speaking for the government?

Right Hon. P. E. Trudeau (Prime Minister): Mr. Speaker, there is no contradiction. If the hon. member will give me a moment, I will explain. The government believes in marketing boards, but it does not believe that marketing boards are the answer to every agricultural problem. That is why the Minister of Agriculture, with cabinet authority and parliamentary authority, has set up some marketing boards which are for the good of the consumer and the good of the producer. We support that. This does not mean that every agricultural problem calls for a solution by way of a marketing board.

The wheat stabilization act, for instance, brings in another concept, one of income stabilization rather than supply management. That is why there is complete support in cabinet for the position of the Minister of Agriculture. It does not mean that there will be marketing boards everywhere. It means that if they are necessary, desirable and



useful they will be brought in. We know that among the cattlemen, for instance, there is opposition to the concept of marketing boards and there is no indication that we are going to force any on them.

So far as the bill before the House is concerned, the hon. member will have a chance to speak to it in committee. It is not the intent of the bill to destroy or to attack marketing boards. If clarification is called for it will be brought in at the time of debate in committee.

Mr. Grafftey: A supplementary question, Mr. Speaker. It is not only a question of the bill brought forward but of the declarations of the minister and a report that was brought out by the Department of Consumer and Corporate Affairs. Is it the position of the right hon. Prime Minister that in the area of food marketing boards two ministers of his cabinet can make at this stage diametrically opposed declarations on the subject and get away with it in terms of clarification in the minds of the opposition and the public?

Mr. Trudeau: Mr. Speaker, I repeat part of my answer. The Minister of Consumer and Corporate Affairs has expressed the view, which is also that of cabinet, that marketing boards, in other words supply management, should not apply to every agricultural problem. I gave as an example a government act which does not use this approach. Therefore, the Minister of Consumer and Corporate Affairs is perfectly justified in saying he does not believe that marketing boards are the answer to everything.

\* \* \*

## MANPOWER

### INABILITY OF TOBACCO FARMERS TO OBTAIN CARIBBEAN WORKERS—GOVERNMENT ACTION

Mr. Allan Lawrence (Northumberland-Durham): Mr. Speaker, my question is for the Minister of Manpower and Immigration and is in connection with a matter about which I have been in contact with him, and I know other members have written or spoken to him about it, including the hon. member for Norfolk-Halifax. It has to do with the need for Caribbean workers now on southern Ontario tobacco farms.

What advice does the minister have for those southern Ontario tobacco farmers who have an immediate need for extra help, not just in the harvesting but in the planting of their crop this year, and who cannot obtain help through the local manpower office? Canadian students are not yet available, but in past years they have been able to rely on Caribbean workers. What advice has the minister for these people who cannot now this year, under this policy, obtain work permits for Caribbean or offshore workers?

Hon. Bud Cullen (Minister of Manpower and Immigration): Mr. Speaker, it is appropriate in times of high unemployment that requests for Caribbean and Mexican workers are approved only if Canadians cannot be identified by the department as available for the job. The problem that we have is perhaps more of a human one than a legislative one, namely that when individuals are referred to jobs, some stay an hour, some stay a week. Do they have bona fide reasons for leaving, or are job conditions poor, or is the pay poor? As I say, it is really more of a human problem than one regarding which we can legislate.

Our responsibility as those who should be looking after unemployed Canadians is that they be given the first opportunity to work at these jobs. The reports that I am receiving, unhappily, from both sides of the House are, quite candidly, that Canadians are going in but are not sticking with the job.

## ANNEX IV

Farm incomes rise slowly and are unstable:

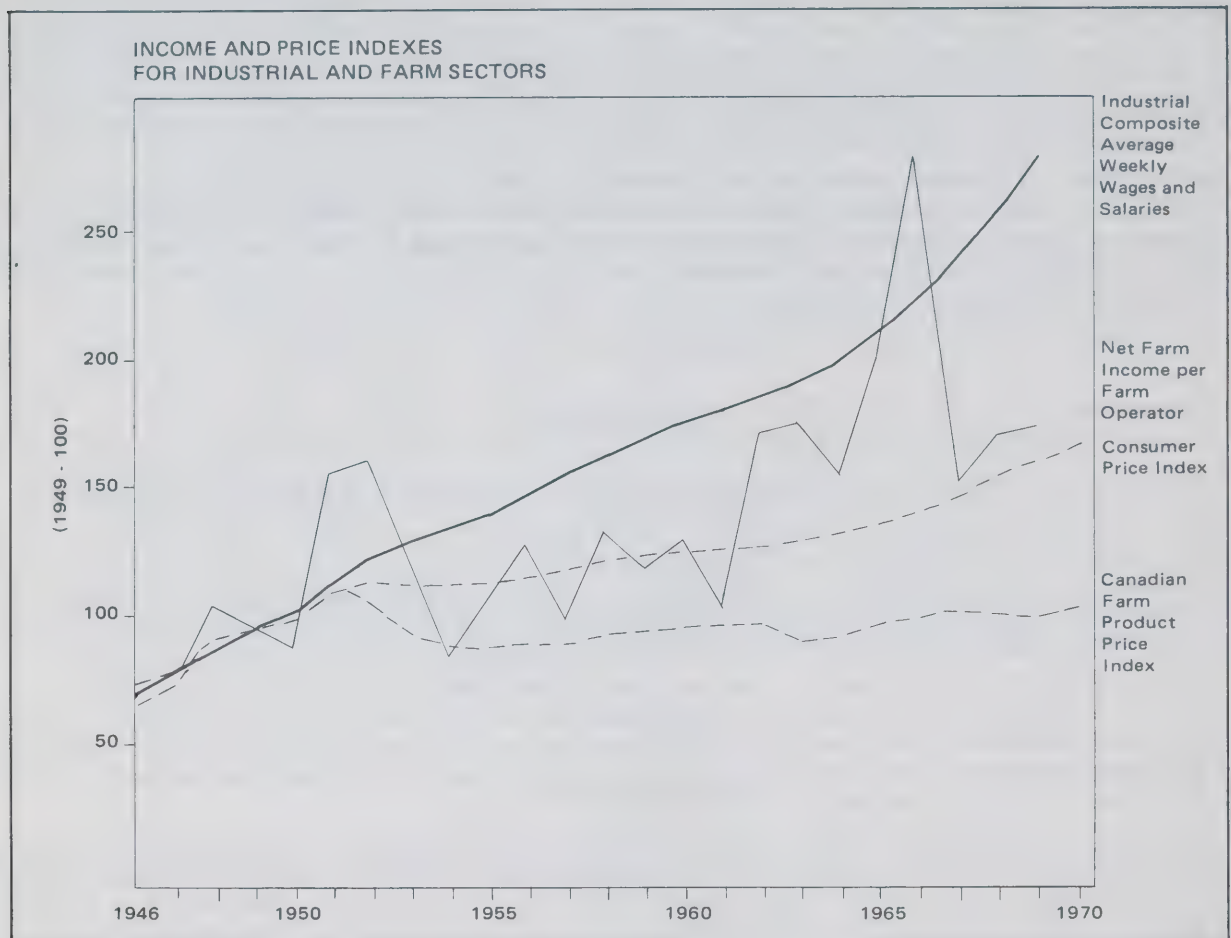


FIG. 20-I. The prices paid by farmers' wives at the grocery have risen faster than the price the farmer gets for his crops. Farm-operator income fluctuates with crops and with markets. (Source: Economic Council and estimates from DBS data.)

Farm income fluctuate between boom and bust to a greater degree than do urban programmes, but farm production is remarkably more stable than industrial production: Stability of farm output contrasts with instability of farm incomes.

Figure 20-I showed that fluctuations in the prices received by farmers are greater than the fluctuations in the prices of the things they must buy. In the Great Depression days of the early 1930s, prices received by farmers dropped about twice as far as did prices elsewhere. Even in the prosperous 1920s the farmer did badly; and, to make things worse, he then carried a heavy burden of mortgage debt left over from the war boom.

We have already seen the real reason for the failure of farm prices to keep up with other prices. Technical progress has simply been more rapid on the farm than in town. A recent study by L. Auer of the Economic Council of Canada has been summarized thus:

“Labour productivity in Canadian agriculture has advanced over the past two decades at nearly 6 per cent per year . . . Over one-third of this gain has been associated with the movement of workers out of agriculture. Another third is attributable to increased capital and materials inputs, and the balance to other productivity improvements [such as new varieties of crops and new farming techniques].

ARM AID Noncommercial farmers who could not adjust would be left behind by a market-determined set of farm prices. In the turnabout of farm policy, they would have to be helped—not so much because they live on the farm, but for the same reason that government welfare aid is given to any families that are in poverty. Economists believe that most farm aid recipients would be over 45 or 50 years of age. In many parts of Canada, they would probably be encouraged to keep their homes and a little land, but to release most of their acreage to neighbors who could consolidate small holdings into workable farm enterprises.

The economists who stress these three elements say:

In terms of resource allocation, the Canadian consumer so little values an extra unit of food relative to other things, and our technology so easily permits us to produce an extra unit of food, that it is most worthwhile for us to equate supply and demand for food at low prices—at prices low enough to coax resources out of agriculture and into industry. There they will produce things for which there is a demand in the form of consumers' money votes unbuttressed by artificial government aids. Resources should be forced out and attracted out of agriculture. The transitional distress should be alleviated by outright subsidies to aid “adjustment” and to relieve hardship. But these subsidies should not yield to inefficient direction of production, and should (like aid to veterans) be designed to or after a number of years. Human suffering merits the same aid anywhere.

## THE LONG-RUN SOLUTION?

Does all this sound cruel and heartless—hard-boiled? It is perhaps too extreme in giving too little weight to the argument that a civilization is happier when it seeks to protect any group in it from *sudden and drastic* changes in status.

But government cannot stand back and expect the farm-price problem to go away. Increasing technological capacity and stronger foreign competition continue to mean that fewer and fewer persons are needed as farmers. It has been a convenient thing that the inelasticity of consumer demand has lent itself to raising farm receipts, by holding back produce from consumers. But the “deficiency” approach is itself an admission that government cannot solve farm distress by holding up final prices. In the long run, farmers must turn to other crops or leave the land. When this is understood, the role of government will become at most one of stabilization of farm incomes.

## RURAL POVERTY

Looked at properly, Canada's real farm problem is that of rural poverty. Real incomes on the farm and in small towns average far below those elsewhere: 840,000 people fell below the poverty line in 1970. Although less than 30 per cent of the population is rural, approximately 40 per cent of the impoverished live in the country. Silently, invisibly, they lead miserable lives in the Maritimes and Quebec, where most of the rural poor are concentrated.

Solutions for them will not come from the mechanisms of supply and demand. The solutions must come—as Chapters 38 and 40 show—from transfer-payment programs, from education subsidies, from relocation and retraining, and from family-planning clinics. The mixed economy, and not *laissez-faire*, must provide the solutions.



"The discussion refers to the ability of Canadian farms to supply more and more food at the old real costs. In addition, it must always be remembered that Canada sells on international food markets. Each foreign competing supplier is also getting increases in productivity. And, for many products, there is an increasing number of competing countries.

L. Auer, *Canadian Agricultural Productivity*, Staff Study No. 24, Economic Council of Canada, December 1969 (Queen's Printer, Ottawa, 1970), p. 30. Reproduced with the permission of Information Canada.

The significance of this movement is explained on page 29 of the same publication from which the above quotation was taken. The explanation given is the following: The most significant contribution to growth in labour productivity has come through adjustments in agricultural employment. Today, compared with two decades ago, a substantially greater output is produced by substantially fewer farmers. As older farmers have retired and many of the younger farm people have found employment in the nonagricultural sector, some of the marginal farm land has been abandoned or has reverted to forest land and some of the better farm land has been absorbed into larger farm units. Through further mechanization, the enlarged farm units could often be operated without additional farm labour."

APPENDIX "FTE-34"

BRIEF TO THE  
HOUSE OF COMMONS  
COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS  
RE: COMPETITION POLICY  
SUBMITTED BY  
THE ONTARIO FEDERATION OF AGRICULTURE

May 16, 1977.

RECOMMENDATIONS

1. That all farm product marketing boards which operate under Provincial and/or Federal legislation be exempt from the Bill.
2. That corporations and/or buyers of farm products when dealing with farm product marketing boards regarding terms of sale, conditions and forms of agreement relating to producing or marketing of the regulated product or charges, costs or expenses relating to production or marketing of said product and when negotiating or establishing a price or prices for the regulated product, be exempt from the legislation.



The Ontario Federation of Agriculture is a vigorous and growing voluntary farmers' organization in Ontario with approximately 23,500 farm families in direct membership. Their chosen representatives make up 75% of the Federation's Board of Directors, thus maintaining a direct communications' link between farm families and the Board.

In addition to these direct farmer-members, most of the farm product marketing boards and associations, the major provincial co-operatives serving agriculture, and a number of service and educational organizations relating to agriculture are group members of O.F.A. These members provide 25% of the members on the O.F.A. Board.

There are also approximately forty-five county, regional, and district Federations in membership. Because of this dual approach to membership, nearly all farmers in Ontario are represented by O.F.A. O.F.A. has been in existence for forty years and, during that time, many important decisions have been influenced by farmer thinking as expressed by O.F.A.

Some of those important decisions have been with regard to the establishment of farm products marketing legislation and the subsequent development of marketing boards or agencies to implement the legislation at both Provincial and Federal levels.

At this time, because of the proposed Competition legislation, Bill C-42, as presented to Parliament, the agricultural community in Ontario is exceedingly alarmed. Farmers are vitally concerned with the effectiveness of national marketing plans as in the case of eggs and turkeys at present, and chickens in prospect. Without them, chaos will return to the industries in question and the hard-won stability of supply and price will be lost to both farmers and consumers. Because Provincial marketing boards form an integral part of national agencies, their effectiveness in achieving orderly marketing objectives will be gravely curtailed--if not destroyed completely.

The O.F.A. would like to commend the Minister of Consumer and Corporate Affairs, The Honourable Anthony Abbott, for the intent of the proposed competition legislation, Bill C-42. We say this not only as producers but also as consumers. Few segments of our society have been harder hit by increasing prices than food producing farmers. Nor is there an end in sight. Costs of energy, equipment, land and fertilizers are all rapidly increasing. We also want to see competitive prices.

But we disagree that this legislation should apply to marketing boards. Surely its aim is to stop unfair monopolies where a few individuals or corporations control a market. Marketing boards were created to stop just that. They were only brought in when two-thirds of the producers wanted them and they are subject to government controls. Their purpose was to stop thousands of powerless individual farmers from being exploited and thus assure the long term survival of agriculture.

We would submit that Canada has a problem - the need to provide this and future generations with nutritious and inexpensive food - and the answer is to maintain a healthy and viable agricultural sector. This will not be possible if Bill C-42 is passed as it now stands. If marketing boards are made either illegal or so smothered in red tape that they are unable to function, our agricultural base will wither even further than it has already. This most certainly will not benefit either this or future generations of Canadians.

Marketing boards are important because our industry was not dominated by a few producers controlling the market place, but rather by thousands of individual producers dominated by a few buyers. Without marketing boards, farmers were at the mercy of the major food stores and processors. Agriculture was characterized by increasing capital and production costs and sharply fluctuating farm incomes. Agriculture failed to attract new farmers and lost many established ones. Marketing boards were created to relieve this situation.

Products which are subject to supply management or production controls, still remain subject to price competition from substitute products such as pork replacing chicken or vice versa. By gearing production to market needs, wastage is prevented and producers are able to secure a reasonable price for their products. Without this matching of supply and market capacity, severe over production could result. This in turn would lead to serious financial losses, lack of progress in product development, and the certain reduction in supply of the farm product concerned.

Food in Canada remains a genuine bargain. Twenty years ago the analysis that 25 percent of disposable income was spent on shelter and 25 percent on food was a pretty accurate rule of thumb. Nowadays an average of only 19% of income is needed to feed a Canadian family. Thirty years ago each farmer in Ontario produced enough food to feed himself and 12 other people. Today each farmer produces enough food to feed himself and 53 others. This has been accomplished in the era of Marketing Boards, indicating that farmers have operated in an efficient and progressive manner. The Anti-Inflation Board agrees, for it has stated that marketing boards have come well within their guidelines.

Another level of government control is not needed to protect the consumer. On a national level and in Ontario, regulatory bodies already exist. They have proven consistently effective and have been upheld time and again in the courts.

We believe that it is in neither the interest of the consumer, the farmer or the nation to have Bill C-42 extend to marketing boards. Marketing boards are not greedy monopolies, they are not contributing to unjust price increases, and they are not uncontrolled.

What they are is a major factor in preserving a viable agricultural sector in this country - an agricultural sector which provides Canadians with one of the most inexpensive sources of quality food in the world.

Provincial marketing boards operate under the authority of The Milk Act and The Farm Products Marketing Act which are substantially similar in their terms. Milk and cheese are marketed by The Ontario Milk Marketing Board and cream by The Ontario Cream Producers' Marketing Board, under the authority of The Milk Act. All other farm products that are marketed under marketing plans are marketed under The Farm Products Marketing Act.

Provincial marketing boards perform their marketing functions on behalf of the producers in a variety of ways. The Ontario Milk Marketing Board, The Ontario Wheat Producers' Marketing Board and The Ontario Bean Producers' Marketing Board purchase their regulated products from producers and resell them to buyers. The Ontario Pork Producers' Marketing Board and The Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board do not purchase their regulated products from producers but act as agents in selling the products by auction to the buyers. The Ontario Fresh Grape Growers' Marketing Board, The Ontario Fresh Fruit Growers' Marketing Board and The Ontario Greenhouse Vegetable Growers' Marketing Board do not purchase their regulated products from producers but take delivery of the product, set the price and act as agents of the producers in selling the regulated products. The Ontario Apple Marketing Commission, The Ontario Chicken Producers' Marketing Board, The Ontario

Tender Fruit Growers' Marketing Board, and The Ontario Turkey Producers' Marketing Board do not purchase or take delivery of their regulated products from producers but set the price to be paid to the producers for the regulated products.

There are a number of provincial marketing plans that operate as "negotiating plans." In these plans the marketing boards, with the exception of The Ontario Asparagus Growers' Marketing Board, do not purchase or take control of the regulated products. Prices, terms and conditions of sale and charges, costs or expenses relating to the production of the marketing products are negotiated by negotiating agencies composed of representatives of producers and buyers and if agreement is not reached these matters are determined by arbitration. The negotiated agreements or arbitration awards are declared in force by The Farm Products Marketing Board of Ontario and thereupon have the force of law. The Ontario Asparagus Growers' Marketing Plan, The Ontario Berry Producers' Marketing Plan, The Ontario Burley Tobacco Growers' Marketing Plan, The Ontario Cream Producers' Marketing Plan, The Ontario Potato Growers' Marketing Plan, The Ontario Soya-Bean Growers' Marketing Plan, The Ontario Vegetable Growers' Marketing Plan and The Ontario Grape Growers' Marketing Plan operate as negotiating plans.

Most of the provincial marketing boards have been granted authority to regulate the marketing of their regulated products in interprovincial or export trade under The Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, chapter 6 which provides as follows:

"2. (1) The Governor-in-Council may by order grant authority to any board or agency authorized under the law of any province to exercise powers of regulation in relation to the marketing of any agricultural product locally within the province, to regulate the marketing of such agricultural product in interprovincial and export trade and for such purposes to exercise all or any powers like the powers exercisable by such board or agency in relation to the marketing of such agricultural product locally within the province."

Many provincial boards have made regulations under this Act exercising the powers granted to them.

Both the provincial and federal marketing legislation contains ample provisions for control and supervision of the operations of provincial marketing boards in the regulation of the marketing of their regulated products both intraprovincially and in interprovincial and export trade. In The Farm Products Marketing Act and the Milk Act, the Lieutenant Governor-in-Council has power to amend or revoke a marketing plan, to dissolve a marketing board, to provide for the carrying out by The Farm Products Marketing Board or The Milk Commission or a trustee of any or all of the powers of a marketing board, to vest the assets of a marketing board in The Farm Products Marketing Board or The Milk Commission or a trustee and to dispose of any or all of the assets of a marketing board in such manner as is prescribed.

Both acts provide for an unrestricted right of appeal to The Farm Products Marketing Board or to The Milk Commission, as the case may be. The appeal provision in The Farm Products Marketing Act is as follows:

"11. (1) Where any person considers himself aggrieved by any order, direction or decision of a local board, he may appeal to the local board by serving upon the local board written notice of the appeal.

(2) Where any person considers himself aggrieved by,



(a) any decision of a local board on an appeal under subsection 1; or

(b) any order, direction or regulation made by the Board,

he may appeal to the Board by serving upon the Board written notice of the appeal."

The powers of the Board or the Commission on such appeals are also unrestricted and similar. The provision in The Farm Products Marketing Act is as follows:

"11. (9) Upon an appeal to the Board under clause(a) of subsection 2, the Board may, by order, direct the local board to take such action as the local board is authorized to take under this Act and as the Board considers proper, and for this purpose the Board may substitute its opinion for that of the local board."

Any person who is not satisfied with a decision of the Board or the Commission on an appeal may apply to the Divisional Court for judicial review and may appeal the decision of the Divisional Court to the Court of Appeal.

The right of appeal to The Farm Products Marketing Board and The Milk Commission is commonly exercised. Typical appellants are producers dissatisfied with certain decisions of marketing boards or buyers of regulated products dissatisfied with prices and terms and conditions of sale determined by marketing boards for regulated products.

There are also extensive provisions in federal legislation for the control and supervision of the operations of provincial marketing boards in exercising their powers in interprovincial and export trade. The Agricultural Products Marketing Act contains the following provisions:

"2. (3) The Governor in Council may by order revoke any authority granted under this section.

3. The Governor in Council may make regulations prescribing the terms and conditions governing the granting and revocation of authority under section 2 and generally may make regulations for carrying the purposes and provisions of this Act into effect."

The Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72, Chapter 38 provides that where a federal regulation-making authority proposes to make a regulation it shall cause to be forwarded to the Clerk of the Privy Council three copies of the proposed regulation for examination by him to ensure that it is authorized by the statute pursuant to which it is to be made, does not constitute an unusual or unexpected use of the authority pursuant to which it is to be made, does not trespass unduly on existing rights and freedoms and is not, in any case, inconsistent with the purposes and provisions of the Canadian Bill of Rights and the form and draftsmanship of the proposed regulation are in accordance with established standards.

The Act further provides that a regulation does not come into force until it is registered with the Clerk and he may refuse to register the regulation if it did not, on examination, comply with these requirements.

Regulations made under the authority of federal statutes are submitted to The Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments. If this Committee finds a regulation to be unsatisfactory, the regulation-making authority is directed to amend it.

The position of The Ontario Federation of Agriculture with respect to Bill C-42 is as follows:

1. The O.F.A. fully endorses the submissions in the brief of The Canadian Federation of Agriculture.
2. The O.F.A. submits that Bill C-42 should be amended to provide for complete exemption for provincial marketing boards and that this exemption should be in the form of a separate provision in the bill specifically exempting these boards as was done in the case of labour unions and employers by subsection 4 of section 4.2 of The Combines Investigation Act.

The general exemption provisions in Bill C-42 are as follows:

"4.5 (1) Part IV.1 and sections 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 and 38 do not apply in respect of regulated conduct.

(2) For the purposes of this section,

"public agency" means any person or persons who individually or as a body, whether corporate or otherwise, derive power to regulate conduct from an Act of Parliament or of the legislature of a province and includes a Minister of the Crown in right of Canada or of a province on whom such a power is conferred and the Governor in Council or Lieutenant Governor in Council of a province where such a power is conferred on him;

"regulated conduct" means conduct in respect of which the following conditions are met:

(a) the conduct has been expressly required or authorized by a public agency that is not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons, whose conduct is subject to be regulated by such agency;

(b) the public agency mentioned in paragraph (a) is expressly empowered, by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of a province, to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct; and

(c) the application of this Act to the conduct, in the specific circumstances of the case, would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of an Act referred to in paragraph (b)"

It is evident that all three conditions mentioned in paragraphs (a), (b) and (c) must be met before "regulated conduct" qualifies for exemption. It is probable that Ontario marketing boards would qualify for exemption under condition (a) in the exercise of their intraprovincial marketing powers because of the scheme of the Ontario legislation in which powers of regulation are vested in The Farm Products Marketing Board and The Milk Commission with authority to sub-delegate to the marketing boards operating under their jurisdiction. These bodies would appear to be public agencies that "derive power to regulate conduct from an Act of the legislature of a province and they are not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons whose conduct is subject to be regulated."

With respect to condition (b), it is questionable whether The Farm Products Marketing Board or The Milk Commission is expressly empowered by an Act of the legislature of a province "to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct".

With respect to condition (c) and the problems of determining the method by which the condition may be met, O.F.A. shares the concerns of C.F.A. and adopts that portion of the C.F.A.'s brief dealing with paragraph (c). In addition, O.F.A. considers that a determination that a marketing board did or did not comply with the condition in paragraph (c) would involve a further and unnecessary level of investigation and control having regard to the ample provisions in both the provincial and federal legislation for the supervision and control of marketing boards that presently exist.

The conduct of provincial marketing boards in the exercise of interprovincial and export power does not appear to meet the condition in paragraph (b). In that Act the Governor in Council is authorized to grant authority to provincial marketing boards to exercise powers in interprovincial and export trade but is not authorized to exercise these powers himself. Moreover, that he is empowered "to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated; nor has he expressly directed his attention to the regulation of the conduct". If this interpretation is correct the conduct of the marketing board in the exercise of its powers in interprovincial and export trade would be illegal under Bill C-42.

It also appears that a provincial marketing board exercising powers under The Agricultural Products Marketing Act comes under section 4.6 of Bill C-42 as "a board, commission or other agency or person that is empowered by or pursuant to an Act of Parliament to regulate a trade etc.". In the case of Prince Edward Island Potato Marketing Board vs. H. B. Willis Incorporated reported in 1952 S.C.R. 392 in which The Agricultural Products Marketing Act was considered by the Supreme Court of Canada, Rinfret, C.J. said at page 396.

"Parliament has granted authority to the Governor in Council to employ as its own board, or agency for the purpose of carrying out its own legislation for the marketing of agricultural products outside the province in interprovincial and export trade, two subject matters which are undoubtedly within its constitutional authority"

O.F.A. therefore contends that the new exemption clause in Bill C-42 should apply to the exercise by provincial marketing boards of both intraprovincial and interprovincial and export powers.



The provincial marketing boards that administer negotiating plans have expressed concern that representatives of buyers will not participate in negotiations unless they are specifically exempted. O.F.A. therefore requests that specific reference be made to such persons in the new exemption provision.

The A.I.B. was reported in the Globe and Mail of April 26th, 1977, as stating that, as a result of their studies and investigations to that date, "Most farm product marketing boards with substantial price-setting powers comply with guidelines set down by the A.I.B.," and further, "Although marketing boards are not required to adhere to the guidelines of the Anti-Inflation program, the federal board devised a voluntary restraint formula in co-operation with the various supervisory bodies." These two quotes indicate to O.F.A. that the existing supervisory bodies are effective and co-operative in their role as watch dogs over the activities of both federal and provincial marketing boards on behalf of the consuming public. This report of the A.I.B. is concrete evidence that additional supervision under Bill C-42 is not required and recognition that all previous government legislation has channelled supervision through the appropriate agencies--in the case of Ontario, The Ontario Farm Products Marketing Board and The Ontario Milk Commission.

In conclusion, the O.F.A. wishes to reaffirm the alarm of the Ontario farming community regarding the provisions of Bill C-42 as they affect both their provincial and federal marketing boards and agencies. Further, the farmers of Ontario request, in the strongest possible terms, that the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs recommend to Parliament that the amendments that we have requested be incorporated into any future Competition Legislation.

Respectfully submitted on behalf of the farmers of Ontario by the Ontario Federation of Agriculture with the strongest endorsement by the following organizations:

Ontario Apple Marketing Commission  
Ontario Asparagus Growers' Marketing Board  
Ontario Bean Producers' Marketing Board  
Ontario Berry Producers' Marketing Board  
Ontario Chicken Producers' Marketing Board  
Ontario Cream Producers' Marketing Board  
Ontario Egg Producers' Marketing Board  
Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board  
Ontario Fresh Fruit Growers' Marketing Board  
Ontario Fresh Grape Growers' Marketing Board  
Ontario Grape Growers' Marketing Board  
Ontario Greenhouse Vegetable Producers' Marketing Board  
Ontario Milk Marketing Board  
Ontario Pork Producers' Marketing Board  
Ontario Potato Growers' Marketing Board  
Ontario Seed Corn Growers' Marketing Board  
Ontario Soya-Bean Growers' Marketing Board  
Ontario Tender Fruit Growers' Marketing Board  
Ontario Turkey Producers' Marketing Board  
Ontario Vegetable Growers' Marketing Board  
Ontario Wheat Producers' Marketing Board  
Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association

**APPENDIX "FTE-35"****BRIEF****SUBMITTED BY****THE ONTARIO FLUE-CURED TOBACCO GROWERS' MARKETING BOARD****TO THE****STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE & ECONOMIC AFFAIRS****IN REGARD TO****BILL C-42****THE ONTARIO FLUE-CURED TOBACCO GROWERS' MARKETING BOARD BRIEF RESPECTING  
BILL C-42**

The Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board (hereinafter called the Board) presents this brief on behalf of the 2596 Ontario tobacco farm owners and 1100 registered sharegrowers who market their tobacco through the Board. The Board is a member of The Ontario Federation of Agriculture and endorses its brief but in view of the special problems that Bill C-42 could pose for tobacco growers the Board decided to present its own brief.

The tobacco growing industry is most important not only for those actually engaged in it but for the urban communities in Ontario that are situated in the tobacco growing areas such as Leamington, Simcoe, Delhi, Tillsonburg, Aylmer, St. Thomas and Port Hope. It is also one of the largest revenue producing industries for the federal and provincial governments. In 1976 the federal taxation on tobacco was in excess of \$700,000,000 and provincial taxation was in excess of \$300,000,000. On the basis of 1.93 pounds of tobacco required to make 1000 cigarettes the producer's share is less than four cents per package.

Tobacco has been marketed in Ontario under some form of supply management almost from the inception of the industry. In the early years a voluntary organization known as The Flue-Cured Tobacco Marketing Association of Ontario, composed of producers and buyers, controlled to a large extent the marketing of tobacco. The association allotted tobacco acreages known as rights to each of its producer-members, and although no one was prevented from growing tobacco without an allotment, the buyers bought the tobacco that was produced under the allotted system before buying any other tobacco.

In the report of the Restrictive Trade Practices Commission concerning the production, purchase and sale of flue-cured tobacco in Ontario, dated November 1, 1956, we quote from "The Opinion as to the Nature of the Association" (page 142):

"It appears to be the general opinion among flue-cured tobacco growers in Ontario, both members and non-members, that the industry can be maintained in a prosperous condition only if rigorous controls are in effect. The form of collective marketing agency which is to be used for flue-cured tobacco in Ontario is, of course, a matter for the growers themselves to decide under the conditions established by public policy. If it is considered necessary that all producers and buyers should be regulated, as is clearly contemplated by the present arrangements of the Association, then the only course would appear to be for the growers to secure governmental authorization for the appropriate control measures . . .

If it is considered necessary by the growers to proceed in this direction we think that the Association should approach the Farm Products Marketing Board of Ontario so that study may be made of the form of statutory marketing agency which would be best adapted to the needs of the flue-cured tobacco industry."



In 1957, after a favourable vote of more than two-thirds of the producers, The Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Plan was established and tobacco has been produced and marketed under the regulations of the Board since that time. The business is conducted by the fifteen board members, fourteen of which are elected from fourteen zones in a democratic process, secret ballot cast in each zone, with the fifteenth member being selected by the sharegrowers' representatives and then appointed by the members to complete the Board. A Chairman and Vice-Chairman are elected annually by the Board from the members of the Board. In addition, in each of the fourteen districts, four district committeemen are elected who act in a liaison capacity between the producers and the Board, while also contributing to the policy of the board. The meetings of the Board are open to committeemen, members of the press and interested producers who wish to attend so that all producers are kept well informed of their activities.

From 1957 to 1963 the Board regulated the marketing of tobacco. In 1961 and 1962 the Federal and Provincial Governments advanced over \$15,000,000 to remove unsold tobacco from the market. In addition, the producers supplied an additional \$3,000,000 in the form of a levy. This money was used to remove, process and store 31,000,000 pounds of tobacco over the two consecutive years. In 1963 the Board requested and received an amendment to the Farm Products Marketing Act to regulate the production and marketing of tobacco under a system of production and marketing quotas and since this time no additional government funds have been received.

Up to 1975 the Board allotted a specified acreage to each producer and he was permitted to produce and market all the tobacco that he could produce on the allotted acreage. This system operated satisfactorily for a number of years. In early 1976, in order for an agreement to be reached between the Canadian Tobacco Manufacturers Council (C.T.M.C.) and the Board, the C.T.M.C. demanded that the Board request its producers to switch to a form of poundage control instead of acreage control. This type of control placed the responsibility of overproduction of tobacco on the producer himself. Following an expression of opinion of the producers, a poundage system was adopted on a trial basis for that year under which each grower's production quota was calculated at a specified number of pounds per acre based on the historical production record of his farm. In 1977 another expression of opinion was held in which more than seventy percent of the producers voted in favour of the continuance of the poundage system and the method by which production quotas were calculated in 1976.

In the Spring of each year the Board and the C.T.M.C. have always agreed to allot sufficient production quota to meet an agreed target. This calculation was based on the tobacco requirements needed for the domestic and export markets. The Board then allots annual production quotas to its producers based on the size of the entire crop. The agreed target for the size of the 1977 crop is 205,000,000 pounds of which it is estimated that 135,000,000 pounds will be sold for domestic consumption and the balance will be sold in export markets.

Annual negotiations are conducted between members of the Board and the C.T.M.C. under the authority of The Farm Products Marketing Act respecting minimum prices for grades of tobacco, a guaranteed minimum average price for the entire agreed upon crop and the size of the crop to which the guaranteed minimum average prices will apply. When an agreement is reached it is declared in force by The Farm Products Marketing Board under a section of its Act. The tobacco crop is sold by auction at the Board's auction exchanges at Delhi, Tillsonburg and Aylmer. In 1976 the guaranteed average minimum price was \$1.00 per pound but the actual average attained for the guaranteed portion was \$103.80 per pound (excluding ND and Special Factor grades). (i)

The Board believes that it has operated its production and marketing system economically and efficiently in the interest not only of the producers but of the buyers and consumers. Since 1957 the Board has collected a licence fee of one cent per pound on all tobacco marketed through its facilities from the producers. Based on the expected price for the 1977 crop these licence fees represent less than one percent and add so little to the price of a pack of cigarettes as to be incalculable. The Board is informed that its system of marketing costs less than any other in the world. For instance the cost of the U.S. marketing system is about four cents per pound.

Over the past twenty years the fee has provided for the measuring of tobacco acreage, marketing of tobacco, and also an accumulation of assets valued at over \$5,000,000.

The Board has a head office in Tillsonburg and is staffed by thirty-five permanent staff. The fee pays for all Board meetings, appeals, hearings, export missions, briefs, etc.

(i)—See attached Schedule 1.



The Board also has built and paid for three separate exchanges for the orderly marketing of tobacco. These exchanges employ five hundred part-time employees for a period of six months. In other services the Board conducts annual negotiations with the C.T.M.C. and also holds discussions with Manpower officials to arrange labour for its producers. In the 1977 crop year, the producers will require in excess of 3,000 full-time and 31,000 part-time workers. The great majority of these workers will be Canadian students. The Ontario tobacco crop is valued in excess of \$205,000,000 at producer level, of which \$70,000,000 worth is exported to other countries. This alone will generate growth in the Gross National Product of one half billion dollars.

This could not have been achieved had it not been through the democratic creation of the Marketing Board and its annually elected producer directors.

The Board submits that it has exercised its powers of regulation of the production and marketing of tobacco responsibly. It has never curtailed production in an effort to increase or maintain price in all of the twenty years of its existence. The prices received have borne a reasonable relationship to the growers' costs of production and in some years have been lower than these costs. The minimum grade prices and the guaranteed minimum average price negotiated for the 1977 crop are the same as those negotiated for the 1976 crop although there will be a significant increase in the cost of production in 1977 over the 1976 costs. Very few other economic groups have exhibited such restraint under these circumstances.

The Board has three questions with respect to Bill C-42 as follows:

1. Is the Board in the exercise of its intraprovincial powers under The Farm Products Marketing Act totally exempt from Bill C-42?
2. Is the Board in the exercise of its powers in interprovincial and export trade totally exempt from Bill C-42?
3. If the Board is not totally exempt, to what extent is it subject to the provisions of Bill C-42?

All of these questions appear to turn on the interpretation of section 4.5 of the Bill which is as follows:

"4.5 (1) Part IV.1 and Sections 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 and 38 do not apply in respect of regulated conduct.

(2) For the purposes of this section, "public agency" means any person or persons who individually or as a body, whether corporate or otherwise, derive power to regulate conduct from an Act of Parliament or of the legislature of a province and includes a Minister of the Crown in right of Canada or of a province on whom such a power is conferred and the Governor in Council or Lieutenant Governor in Council of a province where such a power is conferred on him;

"regulated conduct" means conduct in respect of which the following conditions are met:

(a) the conduct has been expressly required or authorized by a public agency that is not appointed or elected by the persons, or by classes of representatives of the persons, whose conduct is subject to be regulated by such agency;

(b) the public agency mentioned in paragraph (a) is expressly empowered, by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of a province, to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct; and

(c) the application of this Act to the conduct, in the specific circumstances of the case, would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of an Act referred to in paragraph (b)"

The Board is aware that there is a substantial difference of legal opinion in the interpretation of section 4.5 and it seems that this difference of opinion even exists in the Department of Consumer and Commercial Relations if news reports in the Toronto Globe & Mail are accurate. (ii)

The members of the Board found section 4.5 to be confusing and hard to understand and they thought that it could have been drafted in a clearer and simpler way. The Board read the following provision in Bill C-42 in which the activities of workmen and employees are exempted from the bill:

"4. (1) Nothing in this Act applies in respect of—

(a) combinations or activities of workmen or employees for their own reasonable protection as such workmen or employees;

(c) contracts, agreements or arrangements between or among two or more employers in a trade, industry or profession whether effected directly between or among such employers or through the instrumentality of a

corporation or association of which such employers are members, pertaining to collective bargaining with their employees in respect of salary or wages and terms or conditions of employment.”

(ii) —See attached Schedule 2.

In contrast to section 4.5 the Board found the above provisions quite clear and easy to understand. Accordingly the Board suggests that a clear cut provision similar to section 4(1) be added to the Act specifically exempting marketing boards.

The Board notes the following statement of the Minister of Consumer and Corporate Affairs that:

“The Bill does not impinge on marketing boards, and if the farm group say it does, then I reject their legal advice”

“But if their interpretation proves to be accurate, we’ll modify the language.”

The Board hopes that the controversy as to the interpretation of Section 4.5 will not be left to be settled in the Courts with the resultant disruption and expense for any marketing board that is involved in such litigation. This Board was involved in lengthy proceedings that started in 1963 and terminated in 1965 in which the Board’s regulations and the method of application of them by the Board were challenged, and although the Board succeeded in the Supreme Court of Ontario, the Court of Appeal, and the Supreme Court of Canada, there was a lengthy period of unrest and uncertainty while the litigation was pending that could have resulted in the destruction of the plan. Some growers refused to comply with the regulations and they could not be required to do so because of the policy of lower court judges to adjourn the cases pending the decision of the Supreme Court of Canada in the main litigation. If regulations are not enforced against some growers other growers are inclined to fail to comply also.

As to Question 2, the opinion is expressed in the Brief of the Ontario Federation of Agriculture that even if provincial marketing boards in the exercise of intraprovincial powers are exempt from Bill C-42 under Section 4.5, they would not be exempt in the exercise of interprovincial and export powers under the authority of The Agricultural Products Marketing Act. This is an important point as far as this Board is concerned because a substantial part of the Ontario tobacco crop is marketed in interprovincial and export trade. If this Board is not exempt in the exercise of interprovincial and export powers its activities in this area would be illegal.

The answer to the Board’s third question depends on the meaning of Section 4.5 (2)(c), the third condition that must be met to qualify for exemption from the bill. The members of the Board found this provision even harder to understand than the rest of section 4.5.

There is a brief explanation of the intent of this provision in the last sentence of the following paragraph in a booklet entitled “Proposals for a new competition policy for Canada” at page 94:

“Subsection 4.5(2), defines “Public Agency” and “Regulated Conduct”. In effect, to qualify for exemption, conduct must be regulated by a “public agency” which derives its power directly or indirectly from federal or provincial legislation. The “regulated conduct” must be expressly required or authorized by a public agency not appointed by those whom it regulates, the public agency must be expressly empowered to regulate as it does and it must have expressly directed its attention to the regulation of the conduct. *Finally, regulated conduct is only exempted where the application of the Competition Act to it would seriously interfere with the primary regulatory objectives.*”

The Board found this explanation of little assistance in interpreting paragraph (c) and asked for the opinion of its solicitor. He stated that he was unable to interpret the provision or to predict how it would be applied “in the specific circumstances of the case”. He could find nothing in the rest of Bill C-42 as to how, by whom and in what circumstances a determination would be made as to whether a marketing board qualified for exemption under paragraph (c). He did not know whether this question could be determined once and for all under some provision of Bill C-42 or whether the decision would be made in an individual case by the judge trying the case. He could find no guidelines in Bill C-42 to assist the person making the decision whether the application of the bill to the conduct would seriously interfere with the primary regulatory objectives and what the primary regulatory objectives are. Only one point respecting paragraph (c) was clear to him and that was that until the regulated conduct of the Board is exempted under this paragraph such conduct is illegal.

The Board's solicitor explained that a possible reason why section 4 (1) of Bill C-42 seems so clear and understandable while section 4.5 seems so complex and confusing is that the section 4.5 is a general exempting provision intended to apply to many individuals and bodies other than marketing boards.

The Board is reassured by the statement of the Minister of Consumer and Corporate Affairs that the bill does not apply to provincial marketing boards. The Board therefore requests that a provision be added to Bill C-42 exempting provincial marketing boards in the lawful exercise of their intraprovincial powers and their interprovincial and export powers under valid provincial and federal legislation.

THE ONTARIO FLUE-CURED TOBACCO GROWERS' MARKETING BOARD  
Chairman.

DATED at Tillsonburg, Ontario, this 19th day of May, 1977.



## APPENDIX "FTE-36"

Submission of The Canadian Turkey  
Marketing Agency to the Standing  
Committee on Finance, Trade and  
Economic Affairs, House of Commons

Re: Competition Policy - Bill C-42.

## INTRODUCTION

1. The Canadian Turkey Marketing Agency (C.T.M.A.) was established by Proclamation under The Farm Products Marketing Agencies Act (Canada) (the F.P.M.A. Act) and possesses the powers available to Agencies under the F.P.M.A. Act in relation to turkeys. It is composed of members appointed by the participating Provincial Turkey Boards.
2. C.T.M.A. was established pursuant to a Joint Agreement between the Federal Government and the Governments of all of the Provinces except Newfoundland and Prince Edward Island following a series of Public Hearings held in 1973 which indicated the need for such an Agency.
3. C.T.M.A. is closely supervised by The National Farm Products Marketing Council, which in turn is required under Section 16 of the F.P.M.A. Act to annually report to Parliament through the Minister of Agriculture. This supervision of the Council requires C.T.M.A. to obtain prior approval on any order or regulation that established quotas, imposes levies or charges, or regulates prices. In addition the Council has general review and disallowance power of all C.T.M.A. orders and regulations. Provincial Supervisory Boards have somewhat similar authority over Provincial Producer Boards.

4. Generally speaking, C.T.M.A. exercises authority over the inter-provincial and export marketing of turkeys and Producer Boards in each Province exercise authority over the intra-provincial marketing of turkeys. Working together, C.T.M.A. and these Producer Boards are able to practise supply management for the benefit of consumers, processors and producers. If C.T.M.A. and these Boards are not able to work together, the system will fail to the detriment of consumers, processors and producers.
5. C.T.M.A.'s activities include the licensing of producers and others engaged in the marketing of turkeys in Canada, the gathering of information in respect of such marketing, the prohibition of "dumping" of turkey by one province into another province, and the establishment of inter-provincial and export marketing quotas for Canadian Producers, which when combined with intra-provincial marketing quotas established by Provincial Producer Boards, help avoid market shortages and surpluses and the unstable market that results from such shortages and surpluses.



## Concern over Bill C-42

6. The Proposals for a New Competition Policy for Canada in their present form may capture and prohibit the very activities necessary for supply management that Parliament through various legislation such as The Farm Products Marketing Agencies Act and The Agricultural Products Marketing Act, and all Provincial Governments through various Provincial Statutes have been promoting since the first Marketing Legislation was passed in British Columbia 50 years ago.
7. The Joint Provincial-Federal Agreement establishing C.T.M.A. states the objectives of supply management, namely,

"to ensure the orderly marketing of turkeys in Canada, a fair return to the producer, a dependable supply of high quality products to the consumer..."
8. Through C.T.M.A. the Federal and Provincial Governments have attempted to strengthen the role of individual producers who are often faced with the prospect of dealing with buyers possessing great economic power. Entities such as producer marketing cooperatives and The Canadian Wheat Board have sprung up along with Producer Boards to prevent exploitation of individual producers and are now an accepted and necessary part of our market system.

9. C.T.M.A. believes that all phases of the turkey industry benefit when supply matches demand. In the traditional "boom and bust" cycles of agriculture, excess product is produced when prices are high and the resulting glut of supply causes prices to drop below production costs, driving all but the largest producers out of business and creating shortages that result in higher prices and less competition. The consumer together with the majority of small producers pay dearly over the long run when supply management is not practiced.
10. It must be kept in mind that all producer marketing entities, including C.T.M.A., handle commodities for which there are competitive alternatives and substitute replacements available. Prices greatly influence consumption and the natural forces of the market are constantly at work adjusting prices and production.
11. It should be mentioned that C.T.M.A. and many Producer Marketing Boards have Advisory Committees consisting of consumer and processor representatives that attend their meetings, receive the marketing information presented to the members and assist the members in their deliberations. C.T.M.A. believes this input is necessary for a healthy industry tailored to demand and will continue to encourage consumer and processor participation.

12. As the Proposals indicate, the Courts have found that supply management based on valid legislation is not to the detriment or against the interests of the public and is not a means of unduly limiting or preventing competition. Accordingly Marketing Boards have been free to practice supply management knowing such activity is not contrary to the present Combines Investigation Act or the Criminal Code. Parliament has also specified in Section 33 of the F.P.M.A. Act that any agreement or contract entered into pursuant to authority set out in the F.P.M.A. Act is not to be governed by the Combines Investigation Act. As indicated previously the Proposals go against this entire flow.
13. C.T.M.A. is actively supervised by the National Farm Products Marketing Council and all Provincial Producer Boards are actively supervised by Provincial Supervisory Boards. The present Bill completely ignores the concept of active supervision by such independent Government appointed officials and would only exempt required or authorized conduct by a public regulatory agency which is not appointed by the persons being regulated.
14. The existing supervision of Producer Boards and Agencies is not only unrecognized by the present Bill, but redundant supervision is suggested by subjecting



Producer Boards and Agencies to intervention by the Competition Policy Advocate.

15. C.T.M.A. is of the opinion that the present Bill should be amended to exempt Producer Marketing Boards or Agencies from its provisions. We suggest the present draft of the Bill be amended by the addition of a new subsection 4 (3) as follows:

4 (3) Nothing in this Act applies in respect of marketing boards, agencies or councils established under an Act of Parliament or of the legislature of a province when such boards, agencies or councils are acting under authority of such Act.

16. C.T.M.A. respectively requests permission to appear before the Standing Committee to discuss specifics of the above and other matters in the present Bill that are of great concern to it.

## APPENDICE «FTE-31»

Mémoire  
du  
CONGRES DU TRAVAIL DU CANADA  
au  
COMITE PERMANENT  
DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ECONOMIQUES  
sur le  
BILL C-42  
Loi modifiant la  
LOI RELATIVE AUX ENQUETES SUR LES COALITIONS  
et apportant des modifications corrélatives à la  
LOI SUR LES BANQUES  
et à d'autres lois

14 juin 1977

Ottawa (Ontario)

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
I      Politique structurelle à long terme du gouvernement	1
II     Limites de la politique structurelle à long terme du gouvernement	3
III    Rôle du gouvernement dans la politique de la concurrence	4
IV    Objections du CTC à la politique de la concurrence	6
V      Recommandations du CTC en vue d'une politique anti-coalitions	12
VI    Recommandations de politique du CTC en matière de fusions, d'accords de spécialisation et de concentration industrielle	14



Mémoire du Congrès du Travail du Canada au  
Comité permanent des finances, du commerce  
et des questions économiques sur le Bill  
C-42, Loi modifiant la Loi relative aux  
enquêtes sur les coalitions et apportant des  
modifications corrélatives à la Loi sur les  
banques et à d'autres lois

---

1. Politique structurelle à long terme du gouvernement

1. Le projet de nouvelle politique sur la concurrence occupe une place importante dans la politique économique globale envisagée par le gouvernement. Avec la politique de restriction des dépenses de l'Etat et la foi du gouvernement dans une politique du revenu pour compléter la politique monétaire et fiscale, le projet de loi sur la concurrence nous semble définir fondamentalement la stratégie "structurelle à long terme" du gouvernement. Pour mieux être en mesure d'évaluer ces nouvelles propositions, faisons d'abord le point sur l'orientation générale de la politique à long terme du gouvernement.

2. La thèse essentielle qui sert nettement de point de départ au gouvernement pour bâtir sa politique à long terme c'est que le système de marché concurrentiel constitue le moyen le plus valable de répartir les ressources et de distribuer les biens et services. Le gouvernement croit que les désastreux problèmes économiques que vit présentement le Canada découlent de conditions ou d'imperfections structurelles qui sont apparues peu à peu et qui ont affaibli la concurrence en milieu économique tant sur le plan national qu'international. Cette façon de raisonner mène à la conclusion que, pour résoudre les problèmes économiques actuels, il faut corriger les diverses imperfections du marché qui se sont peu à peu glissées dans

le système économique.

3. Dans ce contexte théorique général, les propositions de politique à long terme du gouvernement visent à supprimer les imperfections fondamentales détectées à la racine de nos problèmes économiques actuels. Sa stratégie de politique à long terme tend notamment à diminuer le rôle du secteur public dans l'activité économique et à s'en remettre davantage aux "mécanismes du marché" et à "la libre entreprise" pour donner suite aux décisions d'ordre attributif et distributif. Cette orientation de politique laisse entendre que l'entreprise privée est plus productive que l'entreprise publique, et cela pour un certain nombre de raisons dont la principale semble être que l'entreprise privée est motivée par le profit. Le gouvernement croit que le recours aux contrôles lui permettra de restreindre les hausses inflationnistes de salaires et de prix qu'engendre un pouvoir commercial excessif. Il croit que les nouvelles propositions relatives à la concurrence freineront également la poussée inflationniste des coûts et des prix par la limitation du pouvoir commercial excessif et par la diminution des coûts en ouvrant la porte à une concentration économique qui soit source d'une efficacité accrue.

4. Le gouvernement croit que ces politiques économiques contribueront à combattre les causes mêmes de l'inflation, et qu'une fois la racine même de l'inflation extirpée, la soi-disant psychose inflationniste disparaîtra du même coup. Quand le problème de l'inflation sera réglé, la concurrence s'en portera mieux tant au pays qu'avec l'étranger et que par la suite l'économie pourra fonctionner d'une manière plus rationnelle; manière qui correspondra "logiquement"

à l'intérêt national en ce qu'elle favorisera le plein emploi et une distribution "équitable" du revenu, c'est-à-dire primordiallement suivant les forces du marché.

## II Limites de la politique structurelle à long terme du gouvernement

5 La confiance explicite que le gouvernement persiste à mettre dans les mécanismes du marché pour régler nos problèmes socio-économiques nous laisse sceptiques. Peut-être le point le plus pertinent sur lequel on puisse critiquer la politique antérieure du gouvernement tient-il à ce qu'elle a été fondée sur une interprétation aberrante de la réalité économique. Le gouvernement a prétendu voir essentiellement dans l'économie qui l'entoure un système du marché souffrant d'imperfections occasionnelles, plutôt qu'un système "d'imperfections" cherchant en tous points à remplacer le système du marché. Le diagnostic étant mauvais, le traitement n'a pas réussi. Les efforts déployés pendant bien des années pour aider par la loi la concurrence du marché n'ont pu bloquer ni même freiner la marche de puissants oligopoles. Aujourd'hui, malgré des preuves accabantes du fait que la planification oligopolistique continue de remplacer ce qui reste de décisions d'attribution et de répartition du marché, à peu près toute la politique gouvernementale de développement industriel semble présumer que les forces du marché demeurent la meilleure garantie de protection de l'intérêt public. Le projet de loi sur la concurrence actuellement à l'étude n'est qu'un exemple du point de vue du gouvernement selon lequel l'économie s'auto-réglemente. Nous rappelons au gouvernement que le Livre blanc de 1945 sur le plein emploi a établi clairement que



le rôle du gouvernement devait s'accroître et non diminuer dans la réalisation des objectifs sociaux et économiques. Nos problèmes actuels ne partent pas de l'étendue de l'intervention gouvernementale dans l'économie mais plutôt, dans une large mesure, de la nature de cette intervention.

6. Pour ces raisons, la politique actuelle déplace l'accent en faisant de l'inflation (supposément engendrée par les imperfections du marché) le grand problème économique courant au Canada. Non seulement cette politique ne réussira-t-elle pas à solutionner les problèmes économiques qui hantent notre pays mais, ce qui est encore plus regrettable, elle n'arrivera pas à ralentir sensiblement la marche de l'inflation.

### III Rôle du gouvernement dans la politique de la concurrence

7. Dans l'optique du rôle accru recherché pour les mécanismes du marché et la libre entreprise, les nouvelles propositions sur la concurrence comportent deux objectifs fondamentaux. D'abord, comme la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, le Bill C-42 cherche à éviter les malheureux effets de concentration économique engendrés par un pouvoir commercial excessif, et cela par les moyens suivants:

- i) le maintien de dispositions d'ordre pénal, comme dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions (avec de  
\* légers changements), contre les pratiques "entravant la concurrence", comme la fixation des prix, la restriction de l'offre, la publicité trompeuse, les prix excessifs, les concours publicitaires truqués, et autres semblables;
- ii) l'établissement d'une nouvelle procédure d'action collective;

iii) l'établissement d'une nouvelle procédure d'examen civil pour évaluer des pratiques telles que les fusions et les accords de spécialisation à des fins de rentabilité, les monopoles, les monopoles conjoints, le cumul de fonctions d'administrateurs, la restriction des importations et des exportations, les lois et les directives étrangères, la différenciation en matière de prix et l'utilisation des droits de propriété industrielle et intellectuelle, en ce qui a trait à leurs conséquences sur la concurrence et l'intérêt de la population.

Deuxièmement, le nouvel élément du Bill C-42 consiste dans la procédure d'examen civil portant sur les fusions et les accords de spécialisation dans le but de faire valoir les avantages de la production et de la distribution d'échelle. La nouvelle Commission de la concurrence doit autoriser toutes les fusions et tous les accords de spécialisation qui permettront d'accroître la rentabilité ou de mieux épargner les ressources.

8. Compte tenu des objectifs généraux des projets de politique à long terme du gouvernement, les nouvelles propositions sur la concurrence visent à supprimer ou atténuer les imperfections du marché tout en recherchant un rôle accru pour les mécanismes du marché. En insistant sur la procédure d'examen civil, on veut rendre l'intervention gouvernementale plus "souple" et moins expresse. Le gouvernement se dit fort ambitieusement que les nouvelles propositions sur la concurrence, comme les autres mesures à long terme, entraîneront une diminution sensible de l'inflation et, du même coup, un regain de concurrence nationale et internationale. De plus, il soutient implicitement qu'une fois l'inflation disparue, les problèmes de chômage et de distribution du

revenu s'atténueront.

#### IV Objections du CTC à la politique de la concurrence

9. Nous nourrissons d'importantes réserves quant au Bill C-42, qui peut se diviser en deux domaines fondamentaux. Le premier se rapporte aux dispositions relatives aux fusions et aux accords de spécialisation. Le second a trait aux mesures sur les pratiques commerciales restrictives telles que la fixation des prix, les prix de vente discriminatoires, la diminution de l'offre, la publicité trompeuse, les prix abusifs et les concours publicitaires truqués auxquels peuvent donner lieu les monopoles, les monopoles conjoints, les cumuls de fonctions d'administrateurs, les lois et directives étrangères, les fusions, les accords de spécialisation, et autres semblables.

10. Nos objections dans ces deux domaines sont exposées en détail aux paragraphes 11 à 19.

11. Les critères proposés en vue de l'examen des fusions limiteront énormément le nombre de cas qui seront ainsi étudiés. Nous estimons que la condition du 20 pour cent d'un marché en tout, dans les fusions horizontales, alliée au fait que l'Administrateur de la politique de la concurrence doit convaincre la Commission qu'il y a matière suffisante, exemptera de l'examen la grande majorité des fusions. Dans un récent article du Financial Times, M. G. Radwanski déclarait que, tenant compte uniquement de la première condition, seulement 15 à 20 des quelque mille fusions survenues depuis cinq ans auraient été sujettes à examen. Le nombre de fusions vraisemblablement susceptibles d'examen sera en outre diminué par le fait que les fusions ne devront plus être officiellement enregistrées comme l'exigeait auparavant le Bill C-256. Selon nous, à



moins que le nombre de fusions examinées ne soit sensiblement accru, il y a nettement danger que les fusions se multiplient, ne faisant qu'accentuer une concentration néfaste des entreprises et n'apportant aucun avantage de rentabilité ni d'économie de ressources.

12. Les critères d'évaluation de l'efficacité ou des économies de ressources dans une fusion ou un accord de spécialisation sont grandement arbitraires dans le Bill C-42. Le projet de loi énumère plusieurs éléments que la Commission doit étudier avant de prendre une décision, mais elle ne donne aucune formule ni méthode pour évaluer ces éléments. En réalité, cela est tout à fait compréhensible puisqu'une telle évaluation est fort subjective et qu'il y a probablement autant sinon plus de règles d'évaluation de l'efficacité qu'il y a "d'experts". Le projet de loi n'en dit rien et présume plutôt l'existence d'une théorie alors qu'il n'y en a pas. Il cherche à démontrer qu'il est tout à fait acceptable de distinguer d'une manière très irresponsable entre les "bonnes" et les "mauvaises" fusions et ententes de spécialisation. Il néglige également de tenir compte de la nature vraisemblablement arbitraire et partielle des preuves qui seront apportées dans ces évaluations. Nous connaissons déjà plusieurs exemples patents. Lorsqu'il s'agira du critère de la part du marché, est-ce la valeur ou le volume des ventes qu'on retiendra? Pour quel espace de temps ou pour quelle gamme de produits ces chiffres sur la part du marché seront-ils calculés? En ce qui touche l'efficacité ou l'économie de ressources, utilisera-t-on une forme quelconque de mesure de productivité? Si oui, donnera-t-on la priorité à l'économie de main-d'oeuvre, d'énergie, d'argent ou d'autres ressources? Et, point extrêmement important, comment la

Commission se défendra-t-elle contre l'usage de méthodes comptables ou autres que des entreprises prévoyant une fusion pourraient utiliser, bien avant l'examen éventuel, pour accumuler des preuves favorables? La loi ne formule aucune garantie contre ce genre de problème.

13. Jusqu'à un certain point, cette rentabilité et cette économie de ressources dont on parle au sujet des fusions et des accords de spécialisation pourraient être illusoires. Comme nous l'avons dit, les entreprises qui envisagent une fusion ou un accord de spécialisation pourraient utiliser des méthodes comptables et autres à leur disposition pour "prouver" la rentabilité et accroître leur pouvoir commercial. Cependant, dans la mesure où la véritable efficacité ou économie de ressources survient grâce à une concentration accrue, nous sommes convaincus que ces avantages n'apporteront pas au peuple canadien une baisse de prix, une diminution du chômage ni une distribution plus équitable du revenu. Par exemple, les dispositions du Bill C-42 relatives à la procédure d'examen civil des projets de fusion ou d'accord de spécialisation ne sont pas conditionnelles à une diminution directe de prix ou une diminution indirecte sous forme d'allègement tarifaire comme le faisait le Bill C-256 en 1971. Le projet de loi actuel précise que la Commission peut exiger une diminution de prix comme condition de son approbation.

14. Un autre point important qui nous inquiète dans ce domaine se rattache aux répercussions que l'accroissement de concentration résultant de ces fusions et de ces accords de spécialisation pourrait avoir si on ne les régleme pas. Comme le dossier des condamnations pour conduite

contraire à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est plutôt maigre, il y a une forte possibilité que les entreprises fusionnées profitent de leur puissance commerciale pour conclure des accords collusoires de prix et de production. Les commentaires suivants, émanant du ministère de la Consommation et des Corporations n'ont pas été de nature à apaiser nos craintes, loin de là:

"La loi autoriserait la Commission à déterminer si les fusions d'importantes compagnies, les accords de spécialisation visant à rationaliser la production, et certaines pratiques monopolistiques étaient justifiés en raison d'un accroissement prévu d'efficacité ou de capacité, pour certaines industries, de soutenir la concurrence étrangère, malgré la diminution de concurrence qui pourrait en résulter pour les entreprises opérant à l'intérieur du pays."

De plus, nous sommes d'avis qu'une concentration accrue et non réglementée d'entreprises privées pourrait avoir des effets nuisibles sur la nature et l'orientation des décisions d'investissement. Ces décisions étant entre des mains moins nombreuses, l'intérêt et les besoins du peuple canadien n'en sortiraient pas nécessairement gagnants. Le cas vaut en particulier dans l'ambiance économique actuelle où nous avons nettement vu des investissements directs sortir du Canada. Il y a une triste absence de politiques capables de garantir que les investissements satisfassent aux besoins du peuple canadien. Un accroissement de concentration de compagnies sans guère de contrôle par la société ne fera qu'aggraver le problème actuel de fuite des investissements.



15. Il ne faut pas s'attendre à ce que les nouvelles dispositions proposées stimulent les exportations et les investissements et à ce qu'elles remédient ainsi au problème du chômage. Malgré ce que le gouvernement en dit, la courbe des exportations a jusqu'ici démontré que le principal facteur d'accroissement des exportations réside dans la situation économique à l'étranger et non dans le prix des produits canadiens à l'exportation. On l'a remarqué particulièrement dans le cas des produits bruts et semi-finis, qui constituent le gros des exportations canadiennes et qui sont étroitement liés aux courbes de production et d'investissement étrangers (particulièrement des Etats-Unis). C'est pourquoi, dans le cadre de la politique actuelle, nous croyons qu'une recrudescence notable des exportations ne peut provenir que d'un redressement international marqué. Une diminution de prix des produits à exporter, même si elle résulte d'une meilleure efficacité découlant de certaines fusions et ententes de spécialisation, n'influera pas sensiblement sur le taux d'accroissement de nos exportations. De même, la politique proposée sur la concurrence n'influera pas sensiblement sur les décisions d'investissement. Ces décisions tiennent fondamentalement à l'augmentation prévue de la demande et non à des motifs de rentabilité ou de bénéfices. De plus, une baisse de prix n'aura guère d'effet sur le taux d'accroissement de la demande.

16. La politique proposée sur la compétition aura pour principal effet d'accroître les profits et d'inciter les compagnies à se préoccuper davantage d'acquisitions spéculatives et improductives par voie de fusion, particulièrement dans une économie qui souffre de stagnation et d'un ralentissement et d'une sous-production marqués.

17. Quoique nous ne nous opposions pas à une procédure d'examen civil (avec certaines modifications indiquées dans la section V) pour les fusions et les ententes de spécialisation, nous ne sommes pas d'accord avec une telle procédure dans le cas des monopoles, des monopoles conjoints, de la différenciation en matière de prix, des cumuls de fonctions d'administrateur, des lois et directives étrangères, de la restriction des importations et exportations, et de l'utilisation des droits de propriété intellectuelle et industrielle. Selon nous, dès que ces pratiques aboutissent à la fixation des prix, à des prix de vente discriminatoires, à la publicité trompeuse, aux campagnes publicitaires truquées, aux prix abusifs et autres désordres du même genre, elles sont criminelles et ne devraient pas être soumises à un examen civil. On devrait plutôt s'efforcer de donner à la loi plus de vigueur pour poursuivre les auteurs de telles pratiques.

18. Malheureusement, le nouveau projet de loi n'apporte guère d'amélioration dans la manière de traiter les abus de concentration de compagnies. On aurait dû apporter des changements positifs et notables en ce sens à la procédure au criminel prévue dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. La procédure d'examen civil ne fait que décriminaliser ces pratiques.

19. Finalement, les dispositions du Bill C-42 sur l'action collective sont dans une large mesure illusoires. D'abord, elles n'ont trait qu'aux plaintes relatives aux pratiques défendues dans le projet de loi. Vu le peu de condamnations pour délits criminels aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions jusqu'ici et le fait que le Bill C-42 n'apporte pas d'amélioration sensible dans ce domaine, les consommateurs,

même comme groupe, ont peu de chance de gagner des poursuites à ce propos et seront par conséquent peu enclins à en intenter. Deuxièmement, les conditions requises pour intenter des poursuites semblent trop défavoriser le plaignant. Entre autres, la Cour doit être convaincue que l'action est fondée, qu'elle est "supérieure à tout autre moyen pour trancher le litige de manière efficace et équitable", et que les demandeurs peuvent représenter convenablement les intérêts du groupe. La condition la plus restrictive tient au fait que le présumé représentant du groupe se verrait imputer les frais de justice et autres frais connexes. Malheureusement, le gouvernement voit dans ces conditions des garanties contre les réclamations peu sérieuses.

V Recommandations du CTC en vue d'une politique anti-coalitions

20. La loi anti-coalitions a un rôle important à jouer pour empêcher les abus de pouvoir à caractère monopolistique. Elle devrait mettre l'accent surtout sur les décisions des corporations relativement aux prix et à la production. Elle devrait protéger contre une puissance commerciale excessive à l'origine de pratiques néfastes. Nous estimons que des pratiques telles que la fixation des prix, les prix de vente discriminatoires, les restrictions à l'offre (et à l'emploi), la publicité trompeuse, les prix abusifs, les campagnes de publicité truquées et autres que pourraient entraîner les monopoles, les monopoles conjoints, les cumuls de fonctions d'administrateur, les lois et directives étrangères, les restrictions à l'importation et à l'exportation et l'utilisation de droits de propriété intellectuelle et industrielle relèveraient davantage de la procédure au criminel que de la procédure civile. Il importe que les condamnations dans ces domaines comportent encore des temps de prison pour les administrateurs de compagnies en faute. Mais il faut absolument apporter de profonds changements aux dispositions actuelles



de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions pour en améliorer l'efficacité ou l'application. Nous sommes tout à fait conscients de la tâche immense que cela exige, mais nous présentons quelques suggestions comme point de départ de la discussion. Premièrement, le fondement juridique à partir duquel les causes sont jugées dans les cours d'assises semble avoir besoin d'une refonte. La "règle de la raison" qui prévaut actuellement est insatisfaisante car elle est en soi extrêmement arbitraire. La logique implicite de cette méthode veut que les conséquences de chaque pratique, par exemple un monopole ou une conspiration pour fixer les prix ou restreindre la production, soient jugées individuellement en rapport avec des notions vagues et arbitraires telles que "le tort causé au public" ou "une entrave indue à la concurrence". Par exemple, la législation pénale relative aux conspirations ne jugerait pas illégale en soi une conspiration visant à fixer les prix par la publication préalable de listes de prix. Il n'y aurait illégalité que si les conséquences d'une telle pratique "diminuaient ou entravaient la concurrence". On pourrait rendre la loi plus efficace par des règlements précis interdisant telle ou telle pratique commerciale restrictive que pourraient engendrer les monopoles, les monopoles conjoints, les cumuls de fonctions d'administrateurs, les conspirations et autres. Il s'agirait de prouver que telle ou telle action illégale a été commise. Dans l'exemple ci-dessus, la simple publication préalable de listes de prix suffirait à motiver une condamnation. On parle communément dans ce cas de motivation "intrinsèque" par opposition à la "règle de la raison". Bien qu'il ne nous appartienne par d'élaborer de règles, nous pourrions recommander certaines lois

anti-coalitions des Etats-Unis comme point de départ d'une discussion ultérieure. Deuxièmement, les cas doivent être étudiés et acheminés par des avocats spécialisés en économie, membres du personnel permanent, et ayant à leur disposition des chercheurs eux aussi permanents et compétents en organisation industrielle. La nomination de ces personnes doit aussi rallier un large appui institutionnel. Ces deux modifications permettraient de plaider les causes devant les tribunaux à partir de principes "intrinsèque" et non de cas particuliers de pratiques commerciales restrictives. Il reviendrait alors aux tribunaux de modifier ou de renforcer les règles "intrinsèques" suivant l'expérience acquise.

VI Recommandations de politique du CTC en matière de fusions, d'accords de spécialisation et de concentration industrielle

21. Quoique nous nous opposions à une procédure d'examen civil pour les pratiques commerciales restrictives, nous sommes d'avis que ce genre de procédure peut convenir pour évaluer les fusions et les accords de spécialisation. Nous sommes tout à fait conscients des avantages d'efficacité que pourrait entraîner un accroissement précis de concentration d'entreprises résultant de la suppression des contraintes techniques de certaines unités de production de petite échelle. Les statistiques fournis par Statistique Canada pour les industries manufacturières canadiennes classées suivant la taille des établissements, démontrent ces avantages en termes d'améliorations de l'efficacité évaluée selon la valeur ajoutée par hommes-heures. Entre 1961 et 1974, alors qu'en réalité le nombre total des entreprises manufacturières a diminué, le nombre d'entreprises plus importantes, celles employant plus de 200 personnes, a augmenté de 50% pour atteindre le nombre de 1,807. Cette nouvelle orientation a été accompagnée d'une augmentation de la productivité nette par heure dans

les établissements les plus importants au cours de cette période. En 1961, la valeur ajoutée par hommes-heures dans ces entreprises était de 37 pour cent plus élevée que dans les entreprises dont le nombre de travailleurs était inférieur à 200, et en 1974 cet écart avait atteint 58 pour cent. Nous sommes aussi parfaitement conscients des améliorations possibles en vue d'une meilleure répartition des revenus que pourrait entraîner des gains d'efficacité résultant des fusions. En 1974, le revenu des travailleurs dans les entreprises occupant plus de 200 personnes a en moyenne été supérieur d'environ 30 pour cent à celui des travailleurs qu'employaient les entreprises plus petites, c'est-à-dire celles comptant moins de 20 personnes. Mais notre point de vue diffère du Bill C-42 et de la politique à long terme du gouvernement sur deux points essentiels. Premièrement, les conditions et les modalités d'examen des fusions et des accords de spécialisation qu'énonce le Bill C-42 nous semblent insuffisantes. Deuxièmement, nous croyons que le gouvernement devrait accepter le fait de la concentration d'entreprises et appliquer diverses politiques établies d'une manière rationnelle et bien planifiée pour assurer que les décisions des compagnies sont responsables. Ces deux objectifs sont expliqués dans les paragraphes 22 à 26.

22. En ce qui a trait aux rouages de la procédure d'examen civil, nous aimerions proposer trois modifications. Premièrement, le nombre de nouvelles fusions ou ententes de spécialisation soumises à l'examen doit être élargi. C'est là une condition essentielle pour garantir que ces ententes apportent de véritables "économies de ressources" et dresser ainsi une protection contre les concentrations d'entreprises qui ne présenteraient pas de tels avantages. Deuxièmement, les épreuves servant



à évaluer la rentabilité ou l'économie de ressources doivent être plus précises et reliées de plus près aux politiques à long terme visant les objectifs pertinents. Reconnaissant que ces épreuves comporteraient encore inévitablement une certaine dose d'arbitraire, nous croyons qu'en plus des parties immédiatement en cause, les syndicats devraient avoir droit eux aussi de comparaître devant la Commission, quand ils sont concernés. Nous sommes persuadés qu'il en résultera des possibilités bien plus nombreuses de bien peser le pour et le contre, ce qui rendra le processus d'évaluation beaucoup plus complet et responsable. Troisièmement, la commission de révision doit faire usage de son pouvoir d'accès à toutes les statistiques pertinemment requises pour recueillir l'information dont toutes les parties comparaisant devant la commission ont besoin. On ne saurait parler d'examen adéquat si seulement les parties à la fusion et la commission ont le droit de présenter les données qu'elles jugent pertinentes.

23. Il est urgent que le gouvernement formule une stratégie industrielle qui réponde aux besoins du Canada. Cette politique doit avoir pour objectif:

1. d'atteindre un plein emploi soutenu;
2. de parvenir à une répartition plus équitable du revenu.

Plus important encore, elle doit tenir compte à la fois des réalités économiques passées et présentes.

24. Les rouages du marché et l'entreprise privée ne peuvent seuls réaliser ces objectifs, pas plus que le projet de loi sur la concurrence n'y aidera. Aussi longtemps que le gouvernement continue à formuler des politiques partant de la fausse hypothèse que le marché est responsable et sait se gouverner lui-même, les politiques qu'il formulera passeront

autre aux leçons de l'histoire économique et du monde réel.

25. Nous sommes convaincus que le gouvernement a un rôle positif à jouer dans l'orientation de la croissance et du développement économiques au Canada. Il lui faudra reconcer à ses perspectives de politique antérieures qui ne faisaient que soigner superficiellement les problèmes économiques et demeuraient éloignées des besoins directs du peuple canadien. A cette fin, le Congrès du Travail du Canada recommande la formulation d'une stratégie industrielle nationale dans les domaines de l'industrie secondaire, de l'énergie, de la main-d'oeuvre, du transport, du logement, de la nourriture, de l'utilisation des terres et de la politique fiscale, qui soit directement liée aux objectifs susmentionnés et qui reconnaisse explicitement la concentration industrielle et s'y arrête. Il faut également élaborer des mesures immédiates en matière de politique monétaire et fiscale dans l'optique de cette stratégie à long terme et de ces objectifs de politique. Cette orientation de politique exigera une restructuration des dépenses gouvernementales mais non dans le sens de coupures aux programmes sociaux comme la politique actuelle du gouvernement le propose. La restructuration devrait plutôt se faire dans le sens d'une plus grande efficacité des dépenses gouvernementales et, ce qui est plus important, d'une formulation et d'une mise en oeuvre d'investissements productifs, de la part du gouvernement, dans les secteurs où l'industrie privée n'a pas voulu investir ou n'a pas obtenu de bons résultats.

26. Par des investissements directs ou par d'autres politiques, le gouvernement doit veiller à créer suffisamment de nouveaux postes

pour parvenir au plein emploi. De plus, les politiques gouvernementales doivent assurer une répartition plus équitable du revenu en se servant de la politique fiscale, d'une réglementation publique et de diverses formes de propriété publique pour garantir que les décisions des compagnies soient responsables vis-à-vis de la société. Il n'est pas dans l'intention du présent mémoire de répondre à la question à savoir si la propriété directe de l'Etat s'impose pour assurer une responsabilité publique dans une industrie ou une activité donnée. Puisque certaines des plus grandes et des plus puissantes sociétés industrielles jugent profitable d'investir abondamment en pays étranger, indépendamment de leur crédo politique, on peut raisonnablement présumer qu'elles accepteraient une marge bien plus grande de participation gouvernementale dans leurs affaires au Canada. Grâce à des investissements bien planifiés de l'Etat pour obvier aux étranglements de l'offre dans les secteurs sujets à l'inflation tels que le logement, le transport, l'énergie et l'alimentation, et grâce à des règlements et une loi anti-coalitions pour faire échec aux effets néfastes d'une puissance commerciale excessive, la politique gouvernementale peut remédier aux pressions inflationnistes qui proviennent du pays même. Une stratégie industrielle pertinente visant à établir sur des bases solides le secteur de la fabrication secondaire peut aussi rendre le Canada moins vulnérable à l'inflation internationale. Dans ce contexte, la politique de l'Etat doit affronter le problème de l'inflation en s'attaquant aux problèmes du chômage et de la répartition du revenu.

Respectueusement soumis par le

CONGRES DU TRAVAIL DU CANADA

Joe Morris, President

Donald Montgomery, Secrétaire-trésorier

Shirley G.E. Carr, Vice-president exécutif

Júlien Major, Vice-president exécutif

Ottawa, Ontario

uiepb: 225



## APPENDICE «FTE-32»

Mémoire présenté au Comité permanent  
des finances, du commerce et des questions économiques  
relativement au bill C-42

par:                   Le ministère de l'Agriculture et de la  
                          Commercialisation  
                          de la province de la Nouvelle-Écosse  
                          et  
                          L'Office de commercialisation de la  
                          Nouvelle-Écosse

Mémoire présenté au Comité permanent  
des finances, du commerce et des questions économiques  
relativement au bill C-42

Le ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation de la province de la Nouvelle-Écosse, et l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse s'intéressent aux répercussions éventuelles du bill C-42 sur la commercialisation systématique des produits agricoles dans cette province.

L'appui qu'elle apporte de concert avec l'industrie agricole à l'idée d'une commercialisation systématique des produits agricoles ne date pas d'hier. Depuis bon nombre d'années, la province a des lois qui assurent et régissent une offre constante de produits agricoles à des prix raisonnables. Elle a également autorisé la conclusion d'accords nationaux, dans le but de promouvoir les objectifs de la loi sur une plus vaste échelle.

En 1946, la province a adopté la Loi sur la commercialisation des produits naturels, portant création de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse. L'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse, qui se compose de particuliers aux antécédents

très divers, est responsable de la surveillance de divers offices de commercialisation des produits de base. Il a, entres autres fonctions, celle:

- a) d'enquêter sur le coût de la production, de la distribution et du transport de tout produit naturel, les écarts de prix, les pratiques commerciales, les méthodes de financement, la gestion, le classement, les politiques et autres questions se rapportant à la commercialisation des produits naturels;
- b) de favoriser, d'accroître et d'améliorer la commercialisation des produits naturels en appliquant des plans de commercialisation;
- c) de réglementer la commercialisation des produits naturels en fixant ou en attribuant des contingents pour la commercialisation d'un produit naturel comme il le juge bon;
- d) d'interdire la commercialisation d'un produit naturel à quelqu'un à qui un contingentement n'a pas été fixé ou attribué.

Lorsque l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse est convaincu que des producteurs d'un secteur agricole particulier sont en faveur de l'établissement d'un plan de commercialisation systématique de ce produit de base agricole, il peut établir un plan de commercialisation et autoriser un office de commercialisation des produits de base constitué aux termes du plan à exercer les pouvoirs de contrôle et de réglementation prévus dans ce plan.



Tous les offices de commercialisation des produits de base établis en vertu de la Loi sur la commercialisation des produits naturels sont constitués par des résidents de la Nouvelle-Écosse qui s'occupent de la production d'un produit agricole particulier.

Pour ce qui est de la circulation dans la province des produits de base agricoles, la surveillance des offices de commercialisation des produits de base relève de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse, lequel est habilité par la Loi sur la commercialisation des produits naturels de la Nouvelle-Écosse à enquêter sur les pratiques commerciales en cause dans la commercialisation des produits agricoles. Dans la mesure où il est d'encourager l'utilisation plus efficace des ressources agricoles, nous estimons que des modifications devraient être apportées à la partie de la loi portant sur la surveillance. Ce point de vue vaut également pour la loi fédérale.

L'imposition du deuxième système de surveillance envisagée par le bill C-42 est incompatible avec les objectifs des lois sur la commercialisation fédérale et provinciale existantes.

Nous estimons que la loi sur la commercialisation et le système de surveillance appliqués en Nouvelle-Écosse constituent la meilleure façon d'atteindre les objectifs énoncés dans le préambule du bill C-42.

Nous nous inquiétons aussi de ce que les activités actuellement assurées par les offices de commercialisation des produits de base de la Nouvelle-Écosse semblent carrément tomber sous le coup de la définition de "monopole" énoncée au paragraphe 31.72 (1) du bill C-42. En tant que telles, les activités de ces offices peuvent être considérées par la Commission de la concurrence comme constituant un monopole, et éventuellement faire l'objet d'une ordonnance leur interdisant de les poursuivre.

Ainsi, les offices de commercialisation des produits de base de la province de la Nouvelle-Écosse pourraient éventuellement se voir interdire la réglementation de la commercialisation de leurs produits de base respectifs, et ils cesseraient alors de jouer un rôle efficace dans la commercialisation systématique des produits de base agricoles.

À notre avis, les intérêts du secteur agricole et de la province de la Nouvelle-Écosse seraient mieux servis si les offices de commercialisation exerçant leur activité dans le cadre des lois et des systèmes de surveillance fédéraux et provinciaux étaient exclus de l'application du bill C-42.

Respectueusement soumis,

---

Le Président,  
Office de commercialisation de  
la Nouvelle-Écosse,  
Jack Haylock

---

Le ministre de l'Agriculture  
et de la commercialisation  
L'honorable John Hawkins

APPENDICE «FTE-33»

MEMOIRE

DE

L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES OEUFS

SUR

LE BILL C-42

LOI SUR LA CONCURRENCE

Le Directeur général

M.M. Roytenberg



INTRODUCTION

Le présent mémoire expose les raisons qui justifient l'existence des offices de commercialisation pour les produits agricoles en général et, particulièrement, pour les oeufs. On y passe en revue les activités de l'Office canadien de commercialisation des oeufs en tant que véritable organisme d'utilité publique oeuvrant dans l'intérêt des consommateurs et des producteurs, les résultats obtenus, ainsi que les incidences du projet de loi C-42 sur le fonctionnement de cette institution. Nous sommes toujours fermement d'avis que les offices de commercialisation provinciaux aussi bien que nationaux devraient être pleinement exemptés des dispositions du projet de loi sur la concurrence, comme ils l'ont été par le passé, de toute mesure législative semblable.

Respectueusement soumis

au nom de

L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION  
DES OEUFS

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

APERCU HISTORIQUE

EVOLUTION DE LA COMMERCIALISATION REGLEMENTEE

L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES OEUFS

OBJET DU BILL C-42

OBSERVATIONS GENERALES

Les offices de commercialisation  
restreignent l'offre pour hausser  
les prix

Une surveillance nécessaire

Détermination des prix

Stocks trop excédentaires

Oeufs pourris

Inefficacité

Faillite des petits producteurs

Concentration verticale

Entraves à la concurrence

CONCLUSION

ANNEXES:

ANNEXE 1.....TABLEAU 1A, 1B, 1C

.....TABLEAU 11

.....TABLEAU 111

.....TABLEAU 1V

.....TABLEAU V

ANNEXE II

ANNEXE III

ANNEXE IV

APERCU HISTORIQUE

L'histoire de l'Office canadien de commercialisation des oeufs OCOO reflète en réalité celle de l'économie agricole du Canada, des relations fédérales provinciales, du commerce international, de l'adoption accélérée de nouvelles techniques et aussi, de la lutte que mène l'humanité pour se mettre, dans une certaine mesure, à l'abri des constantes incertitudes du lendemain.

Les agriculteurs canadiens sont tenus d'accepter pour leurs produits des prix qui répondent, plus que dans tout autre secteur de notre économie, au jeu de l'offre et de la demande qui elles-mêmes sont souvent instables. Au niveau de la demande, plusieurs facteurs clés entrent en jeu, à savoir:

- 1) le nombre élevé des producteurs qui au Canada, peuvent individuellement influencer sur la demande totale et de façon générale sur les prix;
- 2) les techniques de production qui évoluent de jour en jour et qui exigent, la plupart du temps, des mises de fonds considérables;
- 3) les prix qui tombent plus vite que la production lorsque le marché fléchit, mais qui grimpent plus lentement lorsque les conditions s'améliorent. Les fermiers fixent leur rythme de production bien avant de commercialiser leur produit: il leur est donc extrêmement difficile, voire financièrement impossible, de renverser la vapeur une fois que les fonds et la production sont déjà engagés.
- 4) de nombreux produits agricoles de base obéissent à un cycle saisonnier et beaucoup d'autres facteurs peuvent modifier les perspectives du producteur agricole comme les intempéries, la maladie, les ravages des insectes et la désorganisation de la chaîne de production à un stade quelconque: transformation, mise en marché ou transport, par suite d'évènements fortuits tels une grève.

D'autres facteurs clés interviennent également au chapitre de la demande ainsi:

- 1) les prix tendent à baisser lorsque la production augmente, ce qui survient assez souvent au moment précis où l'agriculteur a besoin de fonds pour couvrir les investissements qui lui ont justement permis d'accélérer son rendement;



2) les marchés d'exportation sont aussi difficiles à trouver qu'à conserver même si les agriculteurs canadiens réussissent à produire et à vendre à l'étranger moins cher que leurs homologues du pays client. On peut imputer cet état de choses soit aux politiques agricoles des autres pays, soit aux barrières tarifaires et commerciales ou aux fluctuations des cours des devises internationales, soit encore à une pénurie de devises dont souffre le pays importateur;

3) de gros marchés d'exportation sont souvent accessibles grâce à une légère baisse de prix, mais ils sont aussi facilement perdus si cet avantage venait à disparaître. Entre-temps, la production axée sur ces marchés se traduit par une accumulation de stocks.

Tous ces facteurs s'appliquent à l'ensemble du secteur agricole au Canada, mais les retombées en sont davantage ressenties par celui des oeufs du fait qu'il est plus instable que la plupart des autres.

Toute étude impartiale du secteur agricole se heurte à une part de mystère. Un acre de terre emblavé de maïs ou de blé, a produit trois fois plus en 1970 qu'en 1950. Grâce à de nouvelles moulées, les poids du poulets de grill a augmenté de 50% tandis que les poules pondent 50 oeufs de plus par an. En 1950, un travailleur agricole suffisait à nourrir 15 personnes; aujourd'hui il en nourrit 47. Cependant, si le cultivateur a presque triplé sa production, sa situation ne s'en est guère améliorée. Sauf en 1975, le revenu agricole total exprimé en dollars constants n'a fait que décliner depuis 1954, aussi bien en chiffres absolus que comparativement au PNB. Abstraction faite de l'inflation, l'indice de productivité agricole réelle au Canada est passé à 171.2 en 1971 (en prenant pour base l'indice 100 en 1947, soit une augmentation de plus de 70%, mais le revenu réel de l'exploitant a baissé quant à lui de plus de 60%.\* Non seulement l'augmentation notable de la production n'a-t-elle pas avantage l'agriculteur, mais elle a eu des effets négatifs sur son revenu. Rien d'étonnant donc qu'il y ait eu, et qu'il y ait encore un exode des populations rurales peu confiantes dans l'avenir et un dépeuplement conséquent des campagnes. Le nombre de fermes recensées a baissé de 15% entre 1967 et 1971 et l'on prévoit qu'en 1981, il n'en restera plus que 280,000 au lieu de 366,000, soit une nouvelle diminution de 24%. Parallèlement à cet exode, on assiste à la désagrégation sociale de nombreuses collectivités rurales et un secteur essentiel de notre

---

\* conseil canadien de recherche sur l'économie agricole

société tend à disparaître qui constitue aujourd'hui pour nous une source de ravitaillement.

Peut-être, dira-t-on, qu'avec un plus petit nombre d'exploitants, le revenu agricole de chacun s'améliorera appréciablement; mais il n'en est rien puisqu'il s'avère à l'examen que la rentabilité de l'investissement agricole a en fait diminué, et l'on n'a même pas tenu compte dans ce calcul de la rémunération du travail de l'agriculteur et de sa famille.

#### TABLEAUX 1A, 1B et 1C

Dans le même temps, le consommateur a consacré à sa nourriture une part bien moindre de son revenu. Ainsi la proportion du revenu disponible affectée à ce poste de dépense a baissé au cours des 10 dernières années de 21% à 18%. Une douzaine d'oeufs équivalait autrefois au salaire horaire moyen dans l'industrie. En 1951, le même salaire horaire permettait l'achat de 1.6 douzaine d'oeufs et, en 1975, de 6 douzaines (TABLEAU II).

Une simple analyse illustre cet état de choses. En 1975, on évaluait la production agricole à \$9.7 milliards dont \$4 milliards de blé exporté. Le reliquat, soit \$5.7 milliards, représentait le revenu des agriculteurs canadiens, soit 66¢ par personne et par jour pour couvrir leurs frais d'exploitation et leur rémunération. Chaque famille canadienne de trois personnes verse \$13.86 de son budget alimentaire au producteur agricole et \$18.48 si elle se compose de quatre membres. Que représentent ces chiffres au regard de ce que dépense hebdomadairement en moyenne une famille de 4 personnes? En avril 1976, la Commission de lutte contre l'inflation estimait à 43 par semaine le panier de provision d'une telle famille. Une augmentation d'un cent par douzaine d'oeufs entraîne une dépense annuelle supplémentaire de 19¢ par personne, mais pour le producteur, ce peut être la différence entre la survie et la faillite.

#### EVOLUTION DE LA COMMERCIALISATION REGLEMENTEE

Une nouvelle technologie permet aujourd'hui à l'industrie des oeufs, comme à d'autres secteurs d'activité, d'améliorer les provendes, d'augmenter la ponte, d'enrayer les maladies et d'obtenir des oeufs de meilleure qualité. Mais ces nouvelles méthodes ont aussi leur prix qui est exorbitant, surtout lorsqu'il s'agit de granges conditionnées. Les chefs de file ont accepté ces risques, et au lieu d'avoir trois cent mille à quatre cent mille exploitants qui élevaient chacun quelques centaines de poulets, on en compte aujourd'hui 15,000 qui sont en mesure de ravitailler le marché, la plupart des besoins commerciaux étant assurés par quelques milliers de producteurs.

Cette intégration n'a pas été d'un grand secours comme le démontre l'analyse des données sur le revenu agricole. Les intéressés ont voulu faire corps pour produire et gagner davantage; ils se sont constitués en coopératives, mais se sont rendu compte qu'il leur fallait prendre davantage en mains le contrôle de la production. Ils ont finalement admis qu'un système de gestion de l'approvisionnement s'imposait pour équilibrer l'offre et la demande prévue, à l'instar de ce qui se fait dans toute entreprise prospère et dans de nombreuses industries.

La nature même du secteur agricole et l'instabilité inhérente de la production et des prix, son importance vitale pour les Canadiens et pour leur système économique, sont autant de raisons qui justifient l'intervention législative des gouvernements, fédéral ou provinciaux, en vue de mettre sur pied des offices de commercialisation de la volaille.

On a constaté depuis quelque temps déjà que, mis à part les céréales où le Canada jouit d'une position privilégiée, le tableau des exportations canadiennes n'est guère reluisant. Dans bien des cas, les marchés que nous avons ouverts pour nos principaux produits étaient tributaires de nos fournitures de céréales à n'importe quel prix. Du fait que les marchés de grains abondent aujourd'hui, la viande et les autres produits animaux du Canada ne suscitent plus à l'étranger le même intérêt qu'autrefois. Cette indifférence a conquis à son tour le producteur canadien au point où la situation est maintenant inversée puisque le Canada est devenu un importateur net de produits agricoles. Quoi qu'il en soit, les pays qui ont réglementé leur système de commercialisation peuvent, en vertu de l'Accord général sur les tarifs et le commerce, imposer des contingentements basés sur des précédents, sans risquer des mesures de rétorsion.

Les produits agricoles du Canada se heurtent à des barrières tarifaires chez nos principaux partenaires commerciaux alors que les leurs traversent souvent nos frontières en toute liberté ou presque. Mis à part nos céréales, nos denrées agricoles et nos centres de transformation font face non pas à des perspectives d'exportation, mais au risque de se voir tout simplement éliminés par les importations d'autres pays (comme les Etats-Unis favorisés par leur climat et un énorme marché). Il est probable qu'au lieu de percer sur les marchés extérieurs, nous finirons par perdre notre marché intérieur. Nous sommes devant l'alternative soit de voir disparaître l'une après l'autre nos



zones rurales et être réduits à une monoculture, soit de maintenir des exploitations familiales de pair avec une agriculture de type mixte. Nos campagnes continueront-elles à se vider et leurs habitants à gongler le nombre déjà lourd des sans-emplois à la charge des contribuables surchargés d'impôts, ou bien aurons-nous au Canada rural sain et prospère avec tous les effets d'entraînement avantageux pour le commerce et l'emploi?

Avant que ne soient institués les offices de commercialisation, les producteurs d'oeufs dans une province donnée cherchaient, avec l'appui financier des sociétés de provendes, à accaparer autant que possible le marché, soit en se substituant aux "importations" venues d'autres provinces, soit en s'infiltrant sur d'autres marchés provinciaux. Sur quoi, certains parlements provinciaux décidèrent de se porter à la défense de leurs producteurs en élevant des barrières tarifaires. Le conflit qui en résulta dans l'industrie des oeufs devait dès lors dégénérer en une crise à l'échelle du pays tout entier.

Devant cette conjoncture, les provinces et le gouvernement fédéral cherchèrent une solution efficace aux problèmes socio-économique propres à l'agriculture canadienne. Ils convinrent d'instituer des offices de commercialisation nationaux qui répartiraient équitablement le marché tout en assurant le libre mouvement des produits d'une province à l'autre. Après de longues négociations, les offices provinciaux et leurs gouvernements tombèrent d'accord et invitèrent les instances fédérales à adopter une "loi cadre" régissant tous les produits de ferme. L'honorable H.A. Olson, ministre de l'Agriculture, entérina la proposition une fois que ses homologues provinciaux se furent mis d'accord après des années de négociation.

La loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme fut adoptée en 1972 avec de multiples amendements. Elle se limitait uniquement au secteur de la volaille, mais les conflits et les litiges qui affligeaient alors l'industrie avaient entre-temps disparu et c'est cet élément catalyseur qui a permis aux provinces de conjuguer leurs efforts dans le cadre de l'économie agricole du Canada.

La Loi a établi un Conseil national de commercialisation des produits de ferme, institué par le gouvernement, dont le rôle consiste à décider s'il y a lieu de créer des offices de commercialisation pour chaque produits et; le cas échéant, d'en assurer la surveillance. Le Conseil tient des audiences

publiques lorsqu'il est saisi par les producteurs d'un plan visant à créer un office national de commercialisation pour un produit déterminé. Ces audiences sont suivies de recommandations au gouvernement et la loi prescrit que le Conseil doit s'assurer l'appui de la majorité des producteurs.

Si le gouvernement avalise les recommandations qui lui sont faites, les producteurs peuvent alors mettre à exécution leur plan et instituer un office de commercialisation suivant des normes générales fixées par le gouverneur en conseil. Ils jouissent de certains droits reconnus aux sociétés et aux industries, mais en tant qu'organismes quasi publics dotés de droits et d'obligations statutaires, il doivent, en contrepartie, respecter rigoureusement les limites que leur assigne la loi et s'en tenir au plan qui concerne leur produit.

La loi a également prévu que quiconque s'estime lésé par les décisions des offices de commercialisation pourra facilement en appeler soit au Conseil national de commercialisation des produits de ferme, soit aux cours d'appel fédérales.

Un certain nombre d'appels ont été interjetés contre l'ONCC tant auprès du Conseil national de commercialisation des produits de ferme, que des cours d'appel fédérales. Ces dernières surtout ont affirmé le caractère équitable des transactions de l'ONCC qui ne peut que s'en flatter.

Etant donné le caractère propre à toute commercialisation réglementée, dont le corollaire principal est la surveillance de la production et des prix, tous les offices nationaux et provinciaux étaient, il va sans dire, exemptés des dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Cette exemption fut accordée non par la loi, mais par les tribunaux qui ont fait cause commune en partant du principe que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions alors en vigueur, ne pouvait déclarer illégal un régime établi, dans l'intérêt général, par le Parlement du Canada et les assemblées législatives provinciales. Il le fallait, croyons-nous, puisque les deux mesures législatives renfermaient des dispositions diamétralement opposées quant à la nature du marché qu'on entendait établir. Leurs champs d'application ne devaient donc pas se confondre.

Il serait important, à ce stade, de rappeler que les offices de commercialisation fixent leurs prix au niveau du producteur et rarement au niveau du commerce de gros ou de détail. Ce qui importe encore plus, c'est que les prix de l'OCCO et de nombreux autres offices de commercialisation ne sont pas des prix de monopole, mais sont plutôt fonction du prix de revient. L'OCCO calcule le prix des oeufs de catégorie A gros en s'en tenant strictement à cette formule que le Conseil et la Commission de lutte contre l'inflation ont revue et approuvée. On reparlera, dans les pages qui suivent, de l'application de cette formule.

Le plan de l'OCCO qu'on a finalement accepté était un modèle de coopération fédérale. Toutes les parties en cause, c'est-à-dire les ministres provinciaux de l'Agriculture, leur homologue fédéral, les offices provinciaux de commercialisation, les organismes nommés par les gouvernements des provinces pour surveiller, chez elles, le fonctionnement des offices créés pour un produit déterminé et, enfin le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, sont tous tombés d'accord sur le plan à exécuter. Pareille entente supposait, bien entendu, qu'ayant été le fruit d'une volonté commune, il fallait une même commune volonté pour en modifier les clauses.

#### L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES OEUFS

Le premier des deux organismes institués par la loi a été l'OCCO (l'Office canadien de commercialisation des oeufs) qui se compose d'un directeur nommé par chaque office provincial de commercialisation, et aussi d'un président et d'un directeur choisis discrétionnairement par le ministre de l'Agriculture. L'Office est chargé d'administrer un marché réglementé pour le secteur canadien des oeufs. Il remplit certaines fonctions de portée nationale et en délègue d'autres aux offices provinciaux qui agissent à titre d'agents. Tous ces organismes doivent collaborer ensemble sans quoi ils ne pourraient fonctionner efficacement. Un office qui se heurte à des difficultés qui l'entravent, compromet l'activité d'autres offices, sinon de tous.

L'idée sous-jacente au plan avancé par les producteurs d'oeufs et accepté par les gouvernements fédéral et provinciaux, consistait tout d'abord à fixer un objectif raisonnable de production nationale, calculé sur la moyenne quinquennale pour la période de 1967 à 1971. La part des marchés provinciaux suit cette même formule. Chaque province se voit accorder un contingentement pondus en rapport avec sa production quinquennale moyenne. Ces contingentements sont alloués à chaque producteur par l'Office provincial sous la



surveillance du Conseil national qui veille à la bonne exécution du programme. L'ensemble du plan permet de déterminer les approvisionnements sur quoi le marché peut compter de la part des producteurs réglementés. Ceux qui ne le sont pas, c'est à dire les exploitants qui élèvent 200 à 500 volailles suivant les provinces, sont exempts de ces restrictions. Le contingentement des poules qui a remplacé celui des oeufs, est une mesure toute récente qui a bien facilité le contrôle. Le système est essentiel pour que l'organisme puisse équilibrer d'assez près l'offre et la demande. Aussi, les producteurs canadiens ont-ils réussi en 1976, à répondre à 98% des besoins intérieurs.

Une autre tâche importante du Conseil national consiste à assurer l'écoulement des oeufs non absorbés par le marché de consommation. Chaque office provincial accepte de prendre à sa charge les oeufs de catégorie A invendus dans la semaine, au prix fixé aux producteurs. Le Conseil national, auquel on offre ces stocks, les accepte puis, s'étant assuré que le marché de consommation est suffisamment approvisionné, il met ces oeufs à la disposition des entreprises de transformation. Le Conseil perçoit une redevance sur ces ventes et s'en sert pour réduire le prix des oeufs qui entrent dans d'autres produits destinés au marché canadien.

L'autre fonction principale de l'organisme national consiste à fixer les prix payés aux producteurs et à dresser un barème pour tout le Canada de façon à atteindre l'objectif fixé par la loi qui est d'assurer à ceux-ci un juste profit après déduction de leurs frais, et de veiller à la libre circulation interprovinciale. Les coûts de production sont établis après des études indépendantes effectuées tous les deux ans, et sont calculés en prenant pour base les élevages allant de 10,000 à 50,000 volailles qui, avec les élevages encore plus gros, acheminent vers les marchés plus de 50% de toute la production. Bien qu'il y ait beaucoup de producteurs de moindre importance, cette politique les encourage à améliorer et à augmenter leur rendement. Une autre mesure incitative est le niveau de rentabilité fixé à 2¢ la douzaine.

Le prix de revient est minutieusement calculé par un service de l'OCOC à partir de données publiées chaque semaine. Le Conseil national de commercialisation des produits de ferme revoit ce calcul au moyen d'une nouvelle

série de données et accepte les mouvements de prix avant qu'ils ne prennent effet. Ces directives ont précédé de plusieurs mois la création de la Commission de lutte contre l'inflation. L'Association canadienne des consommateurs avait contesté la formule au cours d'audiences publiques en février-mars 1976, mais le Conseil national de commercialisation des produits de ferme avait rejeté, faute de preuves, ses allégations. Une enquête indépendante est aujourd'hui en cours pour actualiser la formule au moyen d'un échantillonnage portant sur 20% des producteurs du groupe. L'accroissement éventuel de la production depuis la dernière étude se reflètera aussitôt dans le nouveau mode de calcul du prix de revient. Il y a lieu de noter que le gouvernement fédéral n'a consenti aucun prêt à l'OCCO contrairement aux récentes rumeurs qui ont couru à ce propos. L'OCCO n'a reçu aucune aide (sinon les \$100,000 prévus par la loi pour la mise en train de tout nouvel office de commercialisation), et aucune entente n'est intervenue entre le gouvernement fédéral et l'Office. Le contribuable n'est aucunement pénalisé, contrairement à ce qui se passe pour certains programmes auxquels le gouvernement participe.

L'institution de l'OCCO a coïncidé avec la baisse de la production américaine qui ne suffisait plus à la demande intérieure. Les prix avaient donc monté, mais l'OCCO a maintenu les prix canadiens en deçà du sommet atteint à l'époque sur de nombreux marchés des Etats-Unis. La production américaine s'est, bien entendu, rétablie par la suite et a monté en flèche, ce qui a entraîné une chute vertigineuse des prix qui ne couvraient plus les coûts de production. C'est alors que les stocks d'oeufs américains se sont déversés sur le marché équilibré et stable du Canada. Les prix de famine pratiqués aux Etats-Unis risquaient, si la situation persistait, de compromettre l'existence même de l'OCCO et de l'industrie canadienne des oeufs. Ces prix ont de nouveau grimpé en 1976, mais les Américains s'attendent à ce qu'ils retombent désastreusement en 1977-1978. Sans notre système de réglementation, le secteur des oeufs, tel qu'il existe aujourd'hui, disparaîtrait bel et bien.

#### OBJET DU BILL C-42

L'annexe II contient une lettre du conseiller juridique de l'OCCO qui expose son opinion sur les conséquences du Bill C-42 déposé à la Chambre des communes pour la première lecture. De l'avis du conseiller, le projet de loi dans sa forme actuelle aurait pour effet:

- a) de déclarer illégaux les offices nationaux de commercialisation tels qu'ils existent aujourd'hui en vertu des lois en vigueur;
- b) de permettre au public, par des recours collectifs, et au gouvernement de contester en justice les agissements de ces offices de crainte que certains ne constituent des pratiques moins restrictives quoique efficaces
- c) d'assujettir tous les offices de commercialisation à une enquête gouvernementale pour les mêmes raisons exposées ci-dessus;
- d) de déclarer illégaux les offices provinciaux de commercialisation tels qu'ils existent aujourd'hui en vertu des lois en vigueur;
- e) de permettre au public et au gouvernement de traduire en justice l'un ou l'autre des offices provinciaux de commercialisation de crainte que ses agissements ne constituent des pratiques moins restrictives quoique efficaces.

Nous avons dit plus haut que l'objet même de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme et les lois provinciales corrélatives consistait à réglementer le système de commercialisation actuel au niveau de la production et des prix. Le moindre doute qu'on jetterait sur la validité des lois en vigueur compromettrait leur efficacité sur le plan pratique et rendrait illégaux, après coup, les offices de commercialisation. L'actuel Bill C-42 propose, en fait, de mettre un terme à tout système réglementée de commercialisation au Canada, tant au niveau national que provincial.

Nous croyons que la teneur actuelle du projet de loi révèle clairement cette intention et nous ne citerons pour preuve, s'il en fallait encore, que la partie du rapport Skeoch qui a largement servi aux rédacteurs du bill et où l'on constate combien les auteurs s'opposent à l'existence des offices de commercialisation.

Le même rapport fait état de critères avancés par un éminent économiste américain pour exempter les industries réglementées de la législation sur les coalitions, à savoir:

- 1) lorsque les pratiques restrictives leur sont imposées par la loi,
- 2) lorsque ces pratiques font l'objet d'une surveillance constante par des tiers indépendants et non par des représentants des participants, et
- 3) lorsque l'objectif fixé par la loi exige de telles pratiques pourvu qu'elles ne soient d'aucune façon plus restrictives qu'il ne le faut pour atteindre ce but.



Même si tous les arguments avancés à l'appui d'un marché réglementé n'étaient pas probants - et nous sommes convaincus qu'ils le sont - les offices de commercialisation devraient être pleinement soustraits à la loi en raison des principes énoncés ci-dessus. La loi fédérale sur les offices de commercialisation autorise explicitement les offices à attribuer des contingentements, à délivrer des permis aux participants et à fixer les prix dans le cadre d'un plan national de commercialisation (voir les articles 17,23 et 2<sup>e</sup>). En outre, les offices nationaux de commercialisation sont activement surveillés par les membres indépendants du Conseil national de commercialisation des produits de ferme conformément aux dispositions de la loi (article 7). Enfin, la loi elle-même vise à atteindre ses objectifs par les pratiques aussi peu restrictives que possible élaborées après plusieurs années de négociations et de discussions par le public, les assemblées législatives et la Chambre des communes, comme entre les gouvernements et les législateurs. La loi est assortie de tant de précautions au niveau national et provincial, qu'il a fallu constamment recourir aux tribunaux pour en assurer l'application. En dépit de tout cela, les rédacteurs du projet de loi sur la concurrence, contrairement à leurs principes avoués, ont choisi de ne pas accorder aux offices de commercialisation une exemption pleine et entière que justifient cinquante années d'élaboration législative qui ont abouti à la création d'offices de commercialisation nationaux et provinciaux.

Quant à l'opinion publique, elle s'est manifestée à ce propos par les déclarations qui accentuent et modifient en même temps notre vive inquiétude. Comme en fait état l'annexe III, le premier ministre du Canada, le très honorable Pierre E. Trudeau déclarait en Chambre, le 27 avril dernier, (voir page 5033 du Hansard) que "le gouvernement croit dans les offices de commercialisation"; puis il ajoutait: "C'est pourquoi, avec l'autorisation du cabinet et du Parlement, le ministre de l'Agriculture a établi certains offices de commercialisation qui profitent au consommateur et au producteur. Nous sommes d'accord là-dessus." Et plus loin: "C'est pourquoi le cabinet appuie sans réserve la position du ministre de l'Agriculture. Cela ne veut pas dire qu'il y aura des offices de commercialisation dans tous les domaines, mais simplement que nous en créerons s'ils sont nécessaires, souhaitables et

utiles." Et enfin: "Le bill ne cherche pas à détruire les offices de commercialisation ni à les critiquer".

Et pourtant, le Globe & Mail écrivait le même jour ce qui suit:

"Cependant, un haut fonctionnaire du ministère de la Consommation et des Corporations, a contesté l'interprétation (c'est à dire l'exemption) déclarant qu'on n'avait pas du tout l'intention d'exclure les offices de commercialisation des dispositions de la loi."

"Le directeur des enquêtes et recherches, M. Robert Bertrand, a déclaré au nom de son ministère à Ottawa, que les offices de commercialisation devaient changer de statut pour se conformer à la loi."

"Si ces offices devaient éliminer la concurrence, il incomberait au gouvernement de les nommer."

Nous savons tous, néanmoins, que la constitution actuelle des offices de commercialisation est dictée par les lois canadiennes et ne peut être modifiée par de nouvelles lois. Tout cela ne signifie-t-il pas que ces offices seront déclarés illégaux dès l'adoption du projet de loi, ce qui infirme totalement les déclarations du premier ministre? Partant, les lois provinciales et fédérales ne seraient-elles pas désavouées au moment où la question du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux mène le pays au bord de l'abîme?

Le lendemain, 28 avril 1977, le même quotidien rapportait ce qui suit:

"M. Anthony Abbott, ministre de la Consommation et des Corporations, a nié hier que le projet de loi sur la concurrence qu'il avait déposé un mois plus tôt, vise à éliminer les offices de commercialisation. Le bill n'empiète pas sur ces offices... mais si leur interprétation se révélait exacte, nous en modifierons la teneur." Et plus loin: "Il a réfuté une suggestion faite plus tôt par un fonctionnaire de son ministère... le bill ne s'applique pas aux offices de commercialisation provinciaux. "Et l'article de poursuivre en ces termes:" Quant aux offices de commercialisation fédéraux, au nombre de deux, (l'Office canadien de commercialisation des oeufs et l'Office canadien de commercialisation du dindon), il a déclaré que le bill garantirait que ces deux organismes se limiteraient aux pouvoirs qui leur sont reconnus par le gouvernement, sans compromettre la concurrence."

Cette dernière déclaration donne à réfléchir sur les intentions du gouvernement touchant les offices de commercialisation. Comme on l'a déjà

dit, les offices nationaux, de par leur nature même, visent à remplacer le jeu de la concurrence par un marché réglementé sous divers aspects. Les contingentements, la détermination des prix, l'écoulement de la production et la surveillance de ces activités font partie intégrante d'un marché réglementé qui a pour effet de se substituer au marché concurrentiel.

Nous sommes d'avis, comme l'ont confirmé le premier ministre et le ministre de la Consommation et des Corporations, que ni le projet de loi, ni la politique du gouvernement ne visent à déclarer illégaux les offices de commercialisation.

La teneur actuelle du bill ne reflète malheureusement pas notre point de vue, mais plutôt celui des conseillers du ministère de la Consommation et des Corporations qui veulent artificiellement mettre le désaccord entre producteurs et consommateurs sous couvert d'une théorie économique qu'ils tiennent pour sacro-sainte, mais que les faits ont toujours démentie parce qu'incompatible avec d'autres objectifs politiques, sociaux et économiques.

Il va de soi que seule une exemption générale, accordée par le projet de loi sur la concurrence aux offices de commercialisation nationaux et provinciaux, pourra lever les doutes que nous avons et permettre le fonctionnement efficace du marché réglementé au profit du consommateur et du producteur.

#### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

J'aimerais ici aborder quelques questions que d'autres que moi ont peut-être traitées dans leurs mémoires et qui méritent qu'on s'y attarde. Elles ont trait aux critiques faites à la réglementation du marché, en particulier à l'Office canadien de commercialisation des oeufs, et qui servent aussi d'arguments pour appuyer une intervention gouvernementale directe dans le fonctionnement des offices.

#### Les offices de commercialisation restreignent l'offre pour hausser les prix.

L'un des droits reconnus aux offices de commercialisation leur permet, par l'entremise de leur gouvernement et conformément à l'Accord général sur les tarifs et le commerce, de continger les importations suivant leur profil commercial traditionnel. Les producteurs doivent tenir compte de ces importations pour déterminer leurs contingentements. Ces derniers sont indispensables, car une fois que le prix est fixé en fonction du coût de



production majoré d'un bénéfice raisonnable, il devient impossible de répondre à toutes les demandes de contingentement. Les prix en question n'ont aucun caractère monopolistique et ne visent pas à hausser les prix en limitant l'offre; ils résultent du calcul du prix de revient qui entraîne parfois, au contraire, une baisse de prix. Tant que les importations sont limitées, une telle mesure ne contrevient aucunement aux accords conclus avec nos partenaires commerciaux. Même si pareille considération n'entraîne pas en ligne de compte, il faut se rappeler que, mis à part les céréales, le Canada est aujourd'hui un importateur net de produits alimentaires. En 1949, la balance commerciale agricole, à l'exclusion des céréales, était plus ou moins en équilibre. En 1973, elle accusait un déficit de \$687 millions. En fait, nous sommes en voie d'être supplantés sur notre propre marché agricole: des tarifs injustes et les coûts élevés de notre production industrielle constituent le principal problème. On estime que le salaire industriel est plus élevé au Canada qu'aux Etats-Unis. Un simple coup d'oeil sur la protection tarifaire pour les produits canadiens suffit à le prouver: 19% sur les aliments transformés, 24% ou presque sur les textiles, près de 34% sur les machines à tricoter, 20% sur les meubles et accessoires, 44% sur les dérivés du pétrole et du charbon et 10% sur les produits chimiques. Pour les produits agricoles de base, le tarif est effectivement de 0.5%\*. Malgré les coûts élevés auxquels l'agriculture canadienne doit faire face, joints aux charges sociales onéreuses comme l'assurance-chômage, l'assurance-santé, le salaire minimum, etc., on attend de notre secteur agricole qu'il soutienne la concurrence sur les marchés mondiaux. Rien d'étonnant dès lors qu'après avoir été un exportateur net de produits alimentaires à de nombreux pays, le Canada ne compte plus aujourd'hui que cinq clients.

#### Une surveillance nécessaire

Nous avons déjà dit que l'OCCO, à l'instar d'autres organismes nationaux est soumis à la surveillance du Conseil national de commercialisation des produits de ferme. Toutes les décisions sont revues par le Conseil et celles qui concernent les contingentements, les prix et les redevances doivent préalablement faire l'objet d'une vérification comptable. Pourquoi faut-il donc créer un nouvel organisme de surveillance? Le sérieux dont a fait preuve l'OCCO prouve que l'actuel

---

\* Source: Financial Post, 14 mai, p. 18 - Peter Hanam, O.F.A.

système de contrôle prévu par la loi est amplement efficace.

#### DETERMINATION DES PRIX

La détermination des prix nationaux remonte au mois d'août 1975. On a critiqué l'OCCO pour ses prix élevés, mais à cet égard, aucune preuve n'a été fournie au Conseil national de commercialisation des produits de ferme au cours des audiences qu'il a tenues. Il est vrai que les prix fixés n'avaient rien de commun avec ceux que les Etats-Unis pratiquaient. Les Américains ont l'avantage d'avoir un très gros marché et un bon climat tandis que les producteurs canadiens paient plus cher les articles dont ils ont besoin. Une étude financière récemment publiée aux Etats-Unis estime que le salaire industriel au Canada dépassait de 11% le salaire américain correspondant, mais que le taux de productivité aux Etats-Unis était, par contre, de 19% plus élevé qu'au Canada, soit une marge de 30% au chapitre des coûts. Les prix sont calculés en fonction du prix de revient et tous ces facteurs entrent en ligne de compte pour déterminer celui des oeufs. Si les prix canadiens devaient s'aligner sur ceux des Etats-Unis, l'industrie actuelle des oeufs au Canada disparaîtrait. Le prix de revient, établi par un conseiller indépendant, a permis de stabiliser le marché tout en répondant aux exigences de la Commission de lutte contre l'inflation. De plus, le consommateur canadien en a profité parfois plus que son homologue américain. Il y a lieu, à cet égard, de noter les données statistiques du Tableau IV, annexe 1. Ainsi, le prix moyen des oeufs de catégorie A gros, en décembre 1976, s'établissait à 92¢ la livre à Toronto et à \$1.04 à New York. A ce compte, les oeufs, source abondante de protéines, coûtent 61¢ la livre alors que le fromage fondu tranché revient à \$1.72 la livre, le steak de failettes à 78.4¢ la livre et le steak de surlonge à 1.94 la livre. La détermination du prix en fonction du coût de production convient aussi bien au consommateur qu'au producteur. L'exploitant ne peut réussir que si son prix de vente lui permet de prendre de l'expansion. Le tableau V fournit une comparaison entre les prix canadiens pratiqués pour d'autres entreprises de transformation et les prix des approvisionnements américains. Tous ces tableaux illustrent le sérieux avec lequel l'OCCO a toujours fixé les prix dans l'intérêt tant du consommateur que du producteur. Ces avantages n'auraient pas existé sans la présence d'un organisme régulateur central qui, de par ses fonctions mêmes, contrevient à la loi sur la concurrence qui éliminerait les offices de commercialisation.

STOCKS TROP EXCEDENTAIRES

Contrairement aux résultats obtenus par l'intervention directe du gouvernement dans certains secteurs de l'approvisionnement, l'OCCO a réussi ces deux dernières années, à gérer efficacement son programme de façon à équilibrer le marché. Il faut observer que les producteurs d'oeufs au Canada ont consenti à assurer l'approvisionnement des industries de transformation, ce qui ne peut se faire si des stocks, dépassant les besoins de la consommation directe, n'étaient pas disponibles à tout moment. Des données statistiques sur la production et la vente aux entreprises de transformation figurent aux tableaux III et V de annexe 1. Quand les stocks ont baissé en 1976, les contingentements ont aussitôt été accrus pour faire face à la demande. En fait, l'industrie canadienne a eu la priorité pour l'achat de tous les stocks disponibles. Ces mesures l'ont placée dans une situation compétitive avantageuse qu'elle n'aurait pas eue autrement. Les offres d'exportation à des prix supérieurs ont été rejetées ce qui prouve le sérieux qui a marqué le programme de cueillette entrepris dans l'intérêt de l'industrie du consommateur et du producteur canadiens. Tous ces efforts eussent été vains si la Loi sur la concurrence était en vigueur.

OEUFS POURRIS

On a fait grand cas du fait que 156,000 caisses d'oeufs représentant  $\frac{1}{2}\%$  de toute la production canadienne, ont dû être jetées en 1974 en raison de mauvaises conditions d'entreposage pour le compte de l'Office de commercialisation des oeufs. Sans compter que les chiffres ont été incroyablement exagérés, on ne veut toujours pas admettre que cette perte, si regrettable fut-elle, était imputable à une mauvaise gestion des entrepôts privés.

Les producteurs canadiens ont entièrement assumé cette perte sans l'aide du gouvernement. Pour éviter que cet accident se reproduise, il faut précisément surveiller de très près la production pour harmoniser le marché de l'offre et celui de la demande. Pareille mesure contre-viendrait à la Loi sur la concurrence puisque l'approvisionnement serait alors contrôlé. L'OCCO s'en tient strictement à une ligne de conduite qui exclut tout entreposage. Les oeufs qu'on lui déclare sont acheminés vers les sociétés de transformation, la semaine même où l'organisme en a connaissance ce qui serait impossible si la Loi sur la concurrence était en vigueur.

INEFFICACITE

On accuse l'Office canadien de commercialisation des oeufs d'encourager l'inefficacité.



Il convient de noter ce qui suit: la formule du prix de revient permet au producteur d'obtenir sur son investissement le montant de 2¢ par douzaine d'oeufs. En outre, le coût est calculé pour des troupes allant de 10,000 à 50,000 volailles, c'est à dire pour des élevages commerciaux qui produisent spécialement des oeufs. Beaucoup d'éleveurs ont moins de 10,000 volailles et ils sont vivement encouragés à agrandir leur exploitation comme ils l'ont fait dans plusieurs provinces, de façon que leur production leur assure une juste rentabilité de leur investissement. Il en va de même pour une rentabilité moindre. En outre, le coût de production est revu tous les deux ans, si bien que toute augmentation de la moyenne de production est partagée par le consommateur sous forme d'une réduction du prix de revient. La Loi sur la concurrence ferait obstacle à cela.

#### FAILLITE DES PETITS PRODUCTEURS

On constate en regardant autour de soi, que toutes les entreprises veulent s'intégrer à l'économie d'échelle et il serait faux, voire impossible, de contrecarrer cette tendance naturelle. La production d'oeufs sur une petite échelle est probablement un à-côté qui assure à l'agriculteur une circulation immédiate de fonds sans être pour lui la seule source de revenu agricole. L'institution d'un marché réglementé ne constitue pas une mesure de bien-être social destinée aux petits exploitants agricoles qui se suffisent à peine. Bien qu'un marché réglementé soit plus rentable pour tous les producteurs, qu'il élimine les causes d'insécurité et renforce et revigore plusieurs aspects du marché, il ne fait pas obstacle pour autant à l'intégration de l'industrie, ni à l'incitation de s'agrandir et de réduire les coûts de production. Le consommateur doit partager ces avantages. Le bien-être social est affaire du gouvernement et d'autres institutions et non des offices de commercialisation. Ceux-ci ont pour tâche de faciliter aux petits producteurs la transition vers une entreprise plus large et, s'appuyant sur une politique provinciale judicieuse, d'attribuer les contingents sans trop d'égard envers les forces du marché. Ce résultat serait impossible si la Loi sur la concurrence était en vigueur. Notons à ce propos les extraits d'analyse économique tirés de l'oeuvre du célèbre économiste et lauréat du prix Nobel, Paul Samuelson, et de l'économiste canadien, Anthony Scott (voir l'annexe IV).

Au niveau provincial, les contingentements tendent surtout à favoriser les petits éleveurs en leur accordant la priorité dans l'attribution de contingentements additionnels, ce qui les incite à s'agrandir. Etant donné que les contingentements totaux sont établis à tout moment, au fur et à mesure que l'intégration a lieu, le nombre des producteurs diminue. Toutefois, ceux qui obtiennent un contingentement sont, commercialement parlant, plus viables en tant qu'entreprise agricole familiale axée sur la production des oeufs.

On accuse aussi le marché réglementé d'interdire le transfert inter-provincial des contingentements pour améliorer efficacité. D'après les données qu'on a en mains, le prix de revient ne varie pas sensiblement d'une province à l'autre; la marge entre les différents marchés ne justifie donc pas un tel mouvement. Il est vrai que les parts du marché ne varient point tant que les contingentements attribués à l'origine n'ont pas eux-mêmes changé. La loi prévoit, cependant, des attributions supplémentaires si la croissance du marché les justifie. La loi tient également compte de "l'avantage comparé", autrement dit de l'efficacité. Jusque là, les attributions des contingentements par province sont déterminés en prenant pour base et en les comparant les profils de la production et de l'efficacité pendant la période de cinq ans sur laquelle s'étend, en principe, le plan.

#### CONCENTRATION VERTICALE

Il y a concentration verticale lorsqu'un organisme détient plus d'un palier du système de distribution. Le plus souvent ce sont des fabricants de provendes, des propriétaires de couveuses ou des entreprises commerciales de toute sorte qui possèdent des terrains et des bâtiments ou qui exercent un contrôle sur les contingentements. On allègue que la concentration verticale va de pair avec l'accroissement du profit. Mais les faits prouvent le contraire. Lorsque le profit est maigre, les fabricants de provendes sont plus intéressés à se porter acquéreurs d'exploitations agricoles, soit de gré à gré, soit pour défaut de paiement, afin d'assurer l'écoulement de leurs produits. Une bonne rentabilité encourage les producteurs à continuer leurs opérations puisqu'ils peuvent faire face à leurs obligations. Comme nous l'avons déjà dit, la concentration verticale intervient beaucoup plus souvent dans les industries non réglementées par des offices de commercialisation, alors qu'elle est moins fréquente dans les secteurs prospères. Ce résultat serait impossible si la Loi sur la concurrence prenait effet.

### ENTRERES A LA CONCURRENCE

Il va de soi qu'un marché réglementé limite, par la force des choses, la concurrence entre les producteurs. Nous savons qu'une telle politique fonctionne parallèlement aux forces du marché. Il ne saurait donc y avoir une réglementation efficace sans un contingentement des importations étrangères. Ces conditions sont indispensables à toute réglementation du marché et l'on a pris bien soin, une fois que le produit a quitté la ferme, d'intervenir le moins possible sur le marché. En contre-partie, de la mise en veilleuse du jeu de l'offre et de la demande, les producteurs ont accepté la discipline découlant d'une stricte réglementation de la production et des prix. Bien que les producteurs réalisent des gains importants s'ils sont autorisés à réglementer eux-mêmes le marché, ils acceptent de restreindre leur liberté d'action comme prix de la confiance que le public a placée dans l'Office et que les résultats obtenus justifient pleinement. La discipline des producteurs, jointe à la surveillance du Conseil de commercialisation des produits de ferme, ont fait en sorte que la mission confiée aux producteurs d'oeufs du Canada par les soins de leur Office de commercialisation a été remplie de façon juste et équitable à la satisfaction tant du producteur que du consommateur.

Nous invitons le Comité à se pencher sur les résultats obtenus en matière de prix, sur nos transactions avec les commerçants et les producteurs et aussi, sur les efforts que nous avons déployés pour encourager la recherche professionnelle désintéressée, pour donner un nouvel essor à l'industrie et pour assurer un marché toujours compétitif. Les producteurs s'intéressent beaucoup au bien-être des consommateurs sans qui toute activité cesserait. Nous avons besoin de leur appui en tant que consommateurs tout comme les législateurs en ont besoin en qualité d'électeurs. Rien ne justifie dès lors que les producteurs veuillent compromettre leurs marchés.

### CONCLUSION

Il est évident que des organismes de réglementation qui se proposent de remplacer les forces du marché par des mesures administratives, ne peuvent fonctionner efficacement s'ils ne sont pas pleinement et généralement exemptés des dispositions du projet de loi sur la concurrence. Il va de soi, également, si l'on veut promouvoir la justice sociale et appliquer une politique judicieuse, que les offices de commercialisation ont un grand



rôle à jouer dans le secteur alimentaire du Canada. Si l'on veut encourager efficacement la survie d'exploitations agricoles familiales largement répandues, faciliter au fur et à mesure, l'adaptation à de nouvelles techniques et à l'échelle voulue, préserver les marchés intérieurs au profit des producteurs canadiens et réduire au minimum notre dépendance envers l'étranger dans le secteur alimentaire, partager les fruits de la réglementation des marchés avec les consommateurs tout en stimulant l'emploi dans l'agriculture au milieu d'un Canada rural peuplé et sain, il faut, dans l'intérêt public, que les offices de commercialisation puissent fonctionner efficacement. L'exécution sérieuse des plans de commercialisation sous la surveillance du Conseil national de commercialisation des produits de ferme, prouve amplement que l'intérêt du public est tout à fait protégé par le système actuel de contrôle. Enfin, les offices de commercialisation provinciaux n'entravent pas le marché au détriment du public. Pour toutes ces considérations importantes, il y a lieu d'exempter les offices de commercialisation des dispositions de l'actuel projet de loi sur la concurrence comme on l'a fait pour toute mesure législative semblable dans le passé.

## ANNEXE I

## TABLEAUX IA, IB, IC, II, III, IV, V

## REVENU AGRICOLE CONSIDÉRÉ COMME PRODUITS DE PLACEMENTS

TABLEAU IA—INVESTISSEMENT MOYEN PAR FERME

Année	Nombre de fermes	Investissement total (\$000)*	Moyenne des investissements par ferme	Entrées dans l'agriculture; indice	Investissement par ferme en 1971
1951	619,461	7,444,399.0	12,018	(1) 60.0**	20,030
1961	479,125	11,191,272.8	23,358	(1) 73.6***	31,736
1971	365,068	20,845,227.8	57,100	(1) 100.0	57,100

TABLEAU IB—REVENU MOYEN PAR FERME

Année	Nombre de fermes	Revenu total net	Revenu moyen par ferme	L'indice des prix aux consommateurs (1971-100)	Revenu par ferme en dollars en 1971
1951	619,461	1,603,944	2,589	66	3,923
1961	479,125	1,199,349	2,503	75	3,337
1971	365,068	1,469,377	4,025	100	4,025

TABLEAU IC—REVENU MOYEN PAR FERME  
EXPRIMÉ EN TANT QUE POURCENTAGE DES  
INVESTISSEMENTS (VALEUR DU DOLLAR DE 1971)

Année	Moyenne des investissements par ferme	Revenu moyen par ferme	Recette %
1951	20,030	(2) 3,923	19.6
1961	31,736	3,337	10.5
1971	57,100	4,025	7.0

## SOURCES: Publication du recensement

1951, Vol. 6, part. 1 (Canada)

1961, 96 à 530, Vol. 5, part 1

1966, 96 à 601, Vol. 3

1971, 96 à 701, Vol. 4, part 1

\*\*Statistique Canada—Price Index for commodities and services used by farmers 1935 à 1939—(Lynch—Division des prix)

\*\*\*Statistique Canada, N° de catalogue 62-534—Indices des prix des entrées dans l'agriculture 1961 à 1971

(1) Calculé d'après des données de base

(2) Par rapport aux années précédentes ou suivantes, l'année 1951 a été considérée comme l'année où les niveaux de revenu pour les producteurs ont été les plus élevés et ce, ou jusqu'en 1962.

TABLEAU II

## PRIX DANS LES INDUSTRIES ET PRIX DES ŒUFS

Année	CPI, Catégorie A gros	Prix, cents par douzaine	Indice des salaires dans les industries manufacturières	Salaire horaire en \$	Douzaines par heure
1951	145.8	71.9 <sup>(1)</sup>	—	1.18+	1.64
1961	114.5	56.4 <sup>(1)</sup>	100.0	1.83+ <sup>(1)</sup>	3.24
1966	130.5	64.3 <sup>(1)</sup>	123.0	2.25 <sup>(1)</sup>	3.5
1971	100.0	49.1 <sup>(1)</sup>	179.4	3.28 <sup>(1)</sup>	6.7
1975	172.0	84.8 **	276.4	5.06 ****	6.0

## SOURCE:

\* Selected Agricultural Statistics for Canada 76/10

\*\* Statistique Canada, simple calcul des moyennes par mois

\*\*\* Statistique Canada, N° de catalogue—72-002

\*\*\*\* Statistique Canada, N° de catalogue—72-002

<sup>1</sup> Calculé d'après des données de base en plus des dépliants de Statistique Canada, N° 72-202 1957/67

## PRODUCTION DES OEUFS ET VENTE À D'AUTRES FABRICANTS

semaine de 1976	Ventes à d'autres fabricants (en boîtes de 12 douzaines)	Production* (en boîtes de 12 douzaines)	semaine de 1976	Ventes à d'autres fabricants (en boîtes de 12 douzaines)	Production* (en boîtes de 12 douzaines)
01	17966	443782	28	33078	451045
02	45836	460768	29	25561	439454
03	29536	458070	30	26872	448351
04	20482	443843	31	25549	446999
05	20758	439848	32	26965	458910
06	14448	456819	33	25140	444973
07	27838	420857	34	31100	453049
08	36822	485521	35	26554	458292
09	42314	454105	36	32638	453224
10	46929	447531	37	26814	441559
11	45121	446169	38	26468	444481
12	44082	445541	39	28851	457164
13	33008	443200	40	34008	445627
14	13916	447695	41	31162	452496
15	11599	447102	42	17147	449554
16	8071	426327	43	17298	434473
17	23820	448577	44	21033	450748
18	21504	453118	45	22564	442563
19	24576	444755	46	13180	418215
20	32120	466955	47	16433	442303
21	36494	446914	48	17598	427638
22	33885	448000	49	14759	448241
23	31802	438765	50	11743	432663
24	44664	454269	51	15979	439384
25	44006	444423	52	23197	421987
26	44910	452557	53	39702	435476
27	33190	437583			

SOURCE: \*OCCO

TABLEAU IV  
OEUFS DE CATÉGORIE «A» GROS  
PRIX MOYENS PAR MOIS (AU DÉTAIL)

	1975		1976	
	TORONTO* c. douzaine	NEW YORK** c. douzaine	TORONTO c. douzaine	NEW YORK c. douzaine
Janvier	85.5	93.7	91.5	97.4
Février	83.0	92.6	91.1	99.0
Mars	76.3	81.2	90.5	86.6
Avril	76.9	85.7	89.6	86.1
Mai	73.6	78.4	89.9	79.5
Juin	68.3	72.5	83.9	79.4
Juillet	75.7	77.4	87.5	85.5
Août	88.1	80.8	89.7	92.6
Septembre	90.2	87.9	91.0	96.8
Octobre	92.3	86.1	92.9	97.6
Novembre	92.3	85.0	92.9	92.3
Décembre	91.9	94.2	91.9	103.7

SOURCE:

\* Statistique Canada (non publié)

\*\* E.R.S. Statistical Bulletin

TABLEAU V

Comparaison des prix pour les plans de coquillage entre le  
Canada et les États-Unis

OEUFS DE CATÉGORIE «A» GROS DE L'ONTARIO  
PAR COMPARAISON AU PRIX AMÉRICAIN EN  
MOYENNE POUR LES OEUFS NON CLASSÉS  
LIVRÉS AU CANADA

	Prix en Ontario pour les plans de décoquillage <sup>1</sup> c. douzaine	Prix américain en moyenne pour les œufs non classés livrés au Canada <sup>2</sup> c. douzaine
Janvier	43.0	55.0
Février	44.0	53.5
Mars	44.0	52.5
Avril	44.0	48.5
Mai	44.0	50.5
Juin	44.0	52.5
Juillet	46.0	55.5
Août	46.0	63.5
Septembre	46.0	65.5
Octobre	48.0	65.5
Novembre	48.0	68.5
Décembre	48.0	68.0

<sup>1</sup> SOURCE: OCCO

<sup>2</sup> SOURCE: UDSA Auction lows, 5½ cents de plus pour les douanes et la manutention. On estime qu'il faudra ajouter 5 cents par douzaine à l'achat.



## ANNEXE II

Le 28 mars 1977

Monsieur M. Roytenberg  
Directeur général  
Office canadien de commercialisation des œufs  
Pièce 507  
116, rue Albert  
Ottawa (Ontario)

Objet: Loi sur la concurrence—bill C-42

Monsieur,

Vous m'avez demandé de vous faire part des conséquences que la *Loi sur la concurrence* (bill C-42), déposée en première lecture à la Chambre des communes, pourrait avoir sur les activités de l'OCCO en tant qu'organisme national de commercialisation.

Avant de parler du bill lui-même, il serait important de définir le statut légal conféré actuellement aux offices de commercialisation par la loi, particulièrement en ce qui a trait à la loi sur les coalitions. Ce n'est qu'en nous fondant sur ces données, que nous pourrions réellement juger de l'importance de la nouvelle loi.

Sauf pour quelques questions encore incertaines, je pense qu'il serait juste d'affirmer que les offices de commercialisation, qu'ils soient provinciaux ou fédéraux, sont à l'heure actuelle exemptés des dispositions des lois sur la concurrence, c'est-à-dire la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. De telles exemptions ne sont pas attribuables aux lois, mais plutôt à des jugements rendus par les tribunaux et, en particulier, celui de la Cour suprême du Canada sur la loi *The Farm Products Marketing Act* (1957) R.C.S. 205.

On a prétendu lors de cette cause que certaines dispositions de la loi ontarienne, *Farm Products Marketing Act* et les règlements qui en découlaient pouvaient, lorsqu'on les appliquait à la commercialisation du porc, entrer en conflit avec la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Les tribunaux ont décidé qu'il n'y avait pas de conflits parce que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'appliquait pas aux régimes de commercialisation agricole. Selon l'opinion juridique des juges, la loi sur les coalitions adoptée par le Parlement ne visait pas à protéger l'intérêt public en matière de réglementation des offices de commercialisation.

L'affaire de la *Farm Products Marketing Act* a été suivie de la cause portant sur la bière (*Regina C. Canadian Breweries* (1960) O.R. 611) où on a jugé que si la loi du Parlement excluait un produit du marché de la concurrence, alors la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* (dont l'objectif était de protéger l'intérêt public dans les marchés de libre concurrence) ne s'appliquait pas lorsque les produits n'étaient pas soumis à la concurrence.

Le raisonnement sur lequel se sont fondés les tribunaux voulait que l'intérêt public puisse être protégé de deux façons: par la libre concurrence ou par voie de règlements; il incombait au législateur de décider de la méthode la plus appropriée. Si on choisissait les règlements, alors la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'appliquait pas puisque l'intérêt public était protégé d'une autre façon.

On accordait une protection supplémentaire, et à mon avis inutile aux agences fédérales de commercialisation par l'article 33 de la loi sur l'office de commercialisation des produits de la ferme qui stipule que:

Rien dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'applique à un contrat, un accord ou un autre arrangement entre un office et une ou plusieurs personnes s'occupant de la production ou de la commercialisation d'un produit réglementé lorsque l'office est autorisé en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, en vertu d'une proclamation faite en vertu de la présente loi ou en vertu d'un accord conclu en application de l'article 32 de la présente loi, à prendre un tel arrangement.

Après cette introduction, il est maintenant pertinent de passer des commentaires sur la *Loi sur la concurrence* (bill C-42) qu'on vient tout juste de déposer à la Chambre.

L'importance de ce bill ne vient pas seulement de ses dispositions concernant les fusions, les monopoles et les actions collectives, mais aussi du fait qu'il présente un tout nouveau programme du moins pour ce qui est des industries réglementées et particulièrement des offices de commercialisation de produits.

Selon moi, le bill constitue un changement radical par rapport aux lois antérieures parce que les offices de commercialisation des produits seront maintenant obligés de se soumettre aux dispositions de la loi.

M. N. Roytenberg,

Page 3

28 mars 1977

Si ce Bill est adopté, il rendra illégales les activités des offices de commercialisation pour les producteurs et paralysera leurs activités, non seulement au niveau fédéral mais surtout au niveau provincial, où la Loi sur les offices de commercialisation des produits de la ferme, peu importe sa valeur, n'entre même pas en jeu.

Les articles du Bill qui me poussent à cette conclusion sont l'élaboration de la politique et des objectifs, les articles 4.5, 4.6, 27.1, 47 ainsi que l'article 39 concernant les actions collectives.

*(A) La politique et les objectifs du BILL C-42*

L'élaboration de la politique et des objectifs au début du Bill revêt une importance considérable, parce qu'elle prescrit le mode d'interprétation de la Loi et, ce qui est encore plus important encore, comment elle sera administrée par l'Administrateur de la politique de la concurrence, un poste nouveau et puissant dont les pouvoirs échappent presque à tout contrôle, surtout quant au genre d'enquêtes qui peuvent être menées.

La Loi stipule que l'économie de marché est une des principales conditions requises pour en arriver à l'environnement économique décrit par la loi comme étant le but principal de la politique publique au Canada.

«Considérant que, pour parvenir à ces fins, il est indispensable de créer les conditions d'une économie canadienne flexible et dynamique qui facilite la mobilité des compétences et des ressources en fonction des incitations émanant du marché, réduit ou élimine les entraves à cette mobilité, sauf lorsqu'elles peuvent entraîner des économies d'échelle ou permettent de réaliser d'autres économies de ressources, et protège la liberté et la libre entreprise en décourageant la concentration inutile et les abus du pouvoir économique et en rendant moins nécessaire une réglementation détaillée des activités économiques;

Le principe fondamental, de la Loi sur la concurrence, dans l'esprit de ceux qui l'ont rédigée, est l'économie de marché ou de laissez-faire. Le besoin d'une réglementation publique des activités économiques est altéré.

Sans s'arrêter pour autant à des discussions économiques et philosophiques, il y a, dans ce Bill, une opposition de méthodes fondamentale, comparativement aux moyens autorisés en vertu de la mesure législative concernant les offices de commercialisation des produits de la ferme. La sagesse d'exclure l'application de l'une à l'autre sauta aux yeux, parce ces derniers représentent des avenues différentes et incompatibles pour en arriver aux mêmes objectifs.

Toutefois, comme le révèle le Bill C-42, ce n'était pas assez pour les rédacteurs de la Loi sur la concurrence que chaque moyen puisse agir sans être gêner par l'autre. Il en est particulièrement ainsi des offices de commercialisation.

*(B) Article 4.5*

Cet article revêt une importance cruciale parce qu'il définit les différents types d'activités réglementées qui seraient exemptées de l'application de la loi.

En vertu de la loi, les tribunaux de réglementation, les commissions, les offices de commercialisation, tout au niveau fédéral que provincial ne sont pas automatiquement exempts des dispositions de la loi. Seules certaines catégories d'activités sont—«des activités réglementées».

Pour échapper à l'application de la loi, une activité réglementée doit répondre à trois conditions et les offices de commercialisation ne répondent pas à une de ces trois conditions. Voici quelle est la première condition:

«(a) L'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes, les catégories de personnes y compris leurs représentants, dont elle peut réglementer l'activité;

Comme les offices canadiens de commercialisation des œufs et du dindon ainsi que tous les offices de commercialisation provinciaux sont des offices de producteurs qui régissent des producteurs en ce qui concerne les quotas et les prix, la première condition d'exemption n'est pas remplie.



L'exclusion des offices de commercialisation pour les producteurs, parmi d'autres organismes de réglementation, est délibérée et suit la recommandation du Comité consultatif sur la deuxième étape «C.-à-d. que les industries réglementées ne devraient être exemptées que dans la mesure où la conduite restrictive est précisément autorisée par la loi applicable et dans la mesure où la conduite restrictive est activement supervisée par des représentants indépendants et non des représentants des participants.

En outre, même s'il n'y avait dans ce cas aucun problème, première condition, il serait difficile de remplir la troisième condition portant sur les activités réglementées.

Cette condition se lit comme suit:

«(c) L'application de la présente loi, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation, d'une loi visée à l'alinéa b).»

Le problème consiste à savoir qui sera habilité à déterminer si l'application de la Loi sur la concurrence compromettra sérieusement la réalisation des principaux objectifs de la loi régissant les activités réglementées. A mon avis, seuls l'Administrateur de la politique de la concurrence, la Commission de la concurrence ou les tribunaux peuvent en décider.

Quoi qu'il en soit, l'incertitude qui entoure l'application de la Loi fausserait le but fondamental de toute exemption.

Si les activités réglementées ne s'appliquent pas aux offices de commercialisation, ceux-ci seraient régis par toutes les dispositions de la Loi.

Même si les offices de commercialisation étaient admissibles aux exemptions en vertu des dispositions relatives aux activités réglementées, cela ne diminuerait pas la portée des articles de la Loi qui ont trait à la publicité mensongère.

#### (C) Article 4.6

Cet article stipule qu'il est du devoir des conseils fédéraux, des tribunaux, etc. (non des conseils provinciaux), y compris les offices fédéraux de commercialisation, d'exercer leur autorité de manière à restreindre le moins possible la concurrence.

Le paragraphe (2) du même article fait figure de lame à double tranchant parce que d'une part il semble interdire l'appel dans le cas des ordonnances de la commission sous prétexte qu'une décision ou une ordonnance n'est pas rendue en vue d'atteindre des objectifs de la loi et que la Commission n'a pas édicté des mesures restreignant le moins possible le jeu de la concurrence et pourtant, l'article stipule que la seule personne autorisée à faire appel pour ces motifs est l'Administrateur de la politique de la concurrence dans des affaires où il est lui-même intervenu.

En plus du problème important qui consiste à savoir de quelle façon l'Administrateur de la politique de la concurrence peut corriger les situations dans lesquelles la Loi sur la concurrence a été erronément appliquée, la protection que cet article donne est illusoire parce qu'il n'assujettit pas les conseils fédéraux et les tribunaux à l'intervention de l'Administrateur, et ce non seulement dans les affaires juridiques ou quasi-juridiques, mais également dans des affaires purement administratives, comme l'établissement des prix.

L'article provoquera des situations dans lesquelles un fonctionnaire sera autorisé à poursuivre un organisme public devant les tribunaux. A mon avis, cette disposition n'a pratiquement aucun précédent.

#### (D) Article 27

Cet article permet à l'Administrateur de la politique de la concurrence d'intervenir dans toute affaire dont un office fédéral, y compris l'Office canadien de commercialisation des œufs, est saisi pour présenter des observations relatives à tout aspect des objectifs de la Loi, notamment au maintien de la concurrence et à l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources.

L'Administrateur de la politique de la concurrence peut, à la suite de l'intervention, en appeler de la décision de la Commission, que cette décision soit judiciaire ou quasi-judiciaire (comme dans le cas de l'annulation d'un permis



ou d'un refus d'émettre un permis) ou qu'elle ait trait à des questions administratives comme l'établissement des prix, la politique relative aux contingentements ou l'écoulement des surplus.

Lorsque l'Administrateur intervient, il a accès à tous les dossiers et à tous les renseignements relatifs à l'affaire en cours.

Étant donné que la politique et les objectifs de la Loi sont exposés en termes très généraux, l'article 27 permettra à l'Administrateur d'intervenir dans presque toutes les questions dont l'Office canadien de commercialisation des œufs est saisi lorsque la question porte sur la concurrence.

Les procédures d'appel, quelles qu'elles soient, ne visent pas nécessairement le Conseil national de commercialisation des produits agricoles signifient en fait que dans le domaine des activités qui sont essentielles au bon fonctionnement d'un office de commercialisation, l'administrateur joue en fait le rôle de surveillant—un rôle qui, selon notre expérience, est incompatible avec les offices de commercialisation.

#### (E) *Article 47*

Cet article confère à l'Administrateur le pouvoir absolu d'enquêter sur toute pratique concernant un produit et d'exiger qu'un rapport soit remis au ministre de la Consommation et des Corporations.

#### (F) *Actions collectives*

Si toutes les dispositions de la loi s'appliquent aux offices de commercialisation, ceux-ci seront assujettis aux dispositions concernant les actions collectives et devront s'acquitter de tous les frais judiciaires et autres dépenses connexes.

#### (G) *Article 33 de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*

A mon avis, la protection accordée par cet article à l'Office canadien de commercialisation des œufs est très limitée et serait sujette à cette interprétation de la part des tribunaux. Elle n'équivaut pas à l'exemption générale accordée par les autorités publiques réglementant les activités commerciales—une exemption qui est implicitement, sinon explicitement, annulée par les dispositions du nouveau projet de loi.

De plus, comme nous l'avons déjà dit, l'exemption ne s'applique pas aux offices provinciaux de commercialisation.

#### *Conclusion*

A mon avis, il ne fait aucun doute que toutes les dispositions de la Loi, si aucune modification n'y est apportée, s'appliqueront aux offices fédéraux et provinciaux de commercialisation.

L'expérience me dit que les dispositions du projet de loi imposent des fardeaux inutiles à l'Office canadien de commercialisation des œufs, qui est déjà régi par le Conseil national de commercialisation des produits agricoles. En fait, il autorise le gouvernement à réglementer les offices de façon outrancière, ce qui pourrait paralyser les offices de commercialisation.

De façon plus fondamentale, on tente, par cette loi, d'imposer à la société un seul point de vue prédominant, celui de l'économie de marché, et l'on essaye d'obliger les organismes responsables de l'application des lois à viser cet objectif.

Ce qui est encore plus grave, c'est qu'en faisant en sorte que les dispositions concernant les activités réglementées ne s'appliquent pas aux offices de commercialisation et que ces derniers soient régis par les dispositions de Loi, les offices de commercialisation ne pourront se livrer à leurs activités sans désobéir à la loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

François Lemieux

## ANNEXE III

## LE MINISTRE WHELAN:

**CE PROJET DE LOI N'A PAS LA MOINDRE CHANCE D'ÊTRE ADOPTÉ. DES GROUPES DE PRODUCTEURS AGRICOLES CRAIGNENT QUE LE PROJET DE LOI ABOLISSE LES OFFICES DE COMMERCIALISATION.**

D'importantes associations de producteurs agricoles au Canada craignent que le nouveau projet de loi sur la concurrence, déposé le mois dernier, banisse les offices de commercialisation des produits agricoles.

Le projet de loi déposé le 16 mars par Anthony Abbott, Ministre à la Consommation, a été confié au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, lequel prévoit tenir des audiences publiques à compter de la fin mai.

A cause de certaines équivoques, on a perçu immédiatement les implications de ce projet de loi. Mais maintenant que les groupes de producteurs agricoles ont obtenu des avis juridiques de leurs conseillers, ils soutiennent que ce projet aura pour effet de rendre illégaux les offices de commercialisation de produits agricoles.

Le problème vient de que ce projet, qui vise à bannir les orientations anti-concurrentielles et monopolisantes, ne contient pas de dispositions précises excluant les offices de commercialisation agricoles de l'application du projet de loi.

S'ils ne sont pas soustraits à l'application de cette loi, les offices de commercialisation ne seront plus autorisés à fixer des prix ou à réduire les approvisionnements de produits agricoles.

Selon Max Roytenberg, directeur général de l'Office canadien de commercialisation des œufs, c'est une chose tout à fait imprévue, et les producteurs ne se doutaient pas que le projet de loi visait précisément à les mettre hors la loi. Même si le projet de loi assure certaines mesures de protection aux offices de commercialisation, notre conseiller juridique affirme qu'elles sont si faibles que nous nous retrouverions constamment devant les tribunaux.

David Kirk, secrétaire exécutif de la Fédération canadienne de l'agriculture déclarait: «Nous ne croyons pas que vous ayez besoin d'un autre système de surveillance qui vienne doubler celui qui est déjà en place. Ce serait créer une véritable source de tracasseries et de confrontations.»

Peter Hannam, président de la Fédération agricole de l'Ontario, a fort bien résumé l'impression qu'ont un bon nombre d'agriculteurs en ce qui concerne l'intervention du gouvernement en déclarant: «la collectivité agricole tient fermement à ce que ses institutions de commercialisation ne soient pas détruites.

Selon le ministre de l'Agriculture, l'honorable Eugene Whelan, le projet de loi a autant de chances d'être adopté que vous en avez de trouver du beurre en broche.»

Il a déclaré que, l'automne dernier, son Ministère avait demandé à s'entretenir avec les représentants du ministère de la Consommation au sujet du projet de loi, mais que ces rencontres n'ont jamais eu lieu.

Selon M. Whelan, ce projet de loi est une tentative qui n'a pas raison d'être, qu'il est le fait de cadres du ministère de la Consommation qui veulent s'imposer et s'en prendre à une partie de la société, les agriculteurs, qui ne bénéficient d'aucune garantie.

Si le projet de loi était adopté, il en résulterait un certain totalitarisme dont une société productive ne saurait que faire.

Au Canada, il existe environ cent offices de commercialisation de produits agricoles sous juridiction fédérale et provinciale. Un grand nombre d'entre eux ont le pouvoir de gérer l'offre, ce qui signifie qu'ils peuvent réduire les approvisionnements de façon à maintenir les prix à un niveau élevé.

MM. Abbott et Beryl Plumptre, ancien directeur de la Commission de surveillance des prix des produits alimentaires, ont attaqué le système de gestion de l'offre qui, selon eux, contribue à la hausse des prix des produits alimentaires et réduit l'efficacité.

Mais M. Whelan réfutait ces accusations portées contre les offices de commercialisation en déclarant qu'il a toujours soutenu qu'un office de commercialisation ayant le pouvoir de fixer des prix doit être assujéti à des



contrôles aussi sévères que tout autre entreprise. Ces propos ont été recueillis au cours d'une conversation téléphonique que nous avons eue hier.

Le projet de loi prévoit des exemptions pour certains groupes, comme les employeurs qui négocient avec des syndicats, au sujet de nouveaux contrats de travail.

L'exemption vaut aussi pour l'activité réglementée qui est définie comme l'ensemble des orientations autorisées que peut adopter une autorité administrative qui n'est ni nommée ni élue par ceux qu'elles régit.

Mais la définition d'activité réglementée exclut les offices de commercialisation qui, dans la plupart des cas, sont soumis au contrôle des producteurs, ceux mêmes à qui s'appliquent le règlement.

Et bien que le fonctionnement de ces offices soit surveillé par des organismes fédéraux et provinciaux, ces derniers s'occupent davantage de surveillance que de réglementation, ce qu'exclut aussi la définition.

C'est une lacune du rédacteur, soutient David Kirk de la Fédération canadienne de l'agriculture. L'exemption concernant les offices de commercialisation des produits agricoles est déjà contenue dans la loi, mais on tente d'y échapper.

Un haut fonctionnaire du ministère de la Consommation a contesté cette interprétation et soutient qu'il n'est nullement question de soustraire les offices de commercialisation de l'application de la loi.

Robert Bertrand, directeur de la surveillance et de la recherche auprès du Ministère à Ottawa déclarait que les offices de commercialisation devront peut-être se transformer, pour rester en accord avec les dispositions du projet de loi.

Si ces offices doivent éliminer la concurrence, ils doivent être nommés par le gouvernement. Nous ne voulons pas d'un cartel du secteur privé.

S'il y a entente pour fixer les prix, que ce soit le gouvernement lui-même qui s'en charge.

Selon l'interprétation que M. Bertrand fait du projet de loi, dans tout office de commercialisation qui dispose du pouvoir de gérer l'offre, il doit y avoir une majorité de membres nommés par le gouvernement.

Il soutient que la seule exception possible serait le cas où le marché d'un certain produit agricole serait dominé par des produits d'importation. L'intérêt du public serait alors protégé par la concurrence.

Les groupes de producteurs agricoles ont soutenu qu'ils sont déjà placés sous la surveillance gouvernementale et qu'un palier additionnel de contrôle plongerait le système de commercialisation dans le chaos. Selon les propos mêmes de M. Whelan, ce serait l'extinction par la harcèlement.

Afin de s'assurer que le projet de loi révisé exempté précisément les offices de commercialisation de son application, les producteurs ont l'intention de soumettre des mémoires et de comparaître personnellement au cours des audiences que les comités de la Chambre tiendront au printemps.

#### WHELAN DÉMISSIONNERA SI OTTAWA REFUSE LE MAINTIEN DES COMMISSIONS DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES

Ottawa (PC)—Le ministre de l'Agriculture, Eugene Whelan a déclaré hier qu'il démissionnerait si le gouvernement n'acceptait pas de maintenir les commissions de commercialisation des produits agricoles.

Lors de sa comparution devant le Comité de l'agriculture de la Chambre des communes, il a accusé les détracteurs des commissions de commercialisation et les media d'information de ne pas donner une idée exacte du rôle joué par ces commissions dans la protection du revenu des agriculteurs.

Il répondait aux questions que lui posaient les députés sur l'avenir des commissions dans l'industrie agricole.

Eymerd Corbin (L—Madawaska Victoria) a demandé à M. Whelan quelle avait été sa réaction à ce qu'il a qualifié de «regrettable décision» de la part des cultivateurs de pommes de terre du Nouveau-Brunswick, de refuser la mise sur pied d'une commission de commercialisation des pommes de terre.

Les cultivateurs se sont prononcés contre la proposition à une faible majorité, et environ 37 p. 100 de ceux qui avaient le droit de vote se sont abstenus.



M. Corbin, de la ceinture de culture des pommes de terre du Nouveau-Brunswick, a exhorté le ministre de l'Agriculture à mettre sur pied un programme d'information publique destiné à mieux présenter les deux aspects de la controverse soulevée au sujet des commissions de commercialisation.

Le député conservateur progressiste Jack Murta (Lisgar) a déclaré qu'en défendant les commissions, M. Whelan ne faisait que se répéter et que son comportement perturbait la collectivité agricole.

Le Globe and Mail

28 avril 1977

### *Projet de loi sur la concurrence*

## ABBOTT NIE VOULOIR L'EXTINCTION DES COMMISSIONS DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES

Le ministre de la Consommation, M. Anthony Abbott, a nié hier que le projet de loi qu'il a déposé il y a un mois vise à supprimer les commissions de commercialisation des produits agricoles.

«Le présent projet de loi n'empiète pas sur les pouvoirs des commissions de commercialisation, et si les groupements agricoles prétendent que c'est pourtant le cas, alors, je rejette leur conseil juridique, de dire M. Abbott dans une entrevue qui a eu lieu par téléphone depuis Ottawa.

Toutefois, a-t-il ajouté, si leur interprétation s'avère juste, nous modifierons la formulation du bill.

Le projet de loi sur la concurrence, visant à mettre hors-la-loi les monopoles et les pratiques anticoncurrentielles, a été rapporté à un comité de la Chambre des communes qui tiendra des audiences publiques à la fin de mai.

Les principaux groupes agricoles du Canada s'inquiètent des répercussions de ce projet de loi, qui n'excluent pas en propres termes les commissions de commercialisation des produits agricoles.

Les commissions de commercialisation ayant le pouvoir de fixer les prix et de limiter l'offre en denrées agricoles de base, leurs activités pourraient devenir illégales aux termes du présent projet de loi. Celui-ci pourrait tout au moins limiter leur pouvoir décisionnel en ajoutant un niveau de contrôle gouvernemental supplémentaire.

M. Abbott a déclaré ne pas être l'ennemi des commissions de commercialisation. «Je fais quelques réserves quant à la gestion de l'offre... je me demande si ces commissions servent vraiment l'intérêt du consommateur... mais je ne m'y oppose pas.»

Il a rejeté l'idée émise antérieurement par un fonctionnaire de son ministère selon laquelle le nouveau projet de loi sur la concurrence assujettirait les commissions de commercialisation provinciales au contrôle fédéral. «Le présent projet de loi ne s'applique pas aux commissions de commercialisation provinciales.

Pour ce qui est des commissions de commercialisation fédérales, (il n'y en a que deux, l'Office canadien de commercialisation des œufs et l'office canadien de commercialisation de la dinde), le projet de loi, selon lui, assurerait qu'elles se limitent aux pouvoirs établis par le gouvernement et qu'elles ne nuisent pas à la concurrence.

## LA CONSOMMATION

### LA MÉSENTENTE CHEZ LES MINISTRES AU SUJET DE LA VALEUR DES OFFICES DE COMMERCIALISATION—DEMANDE D'EXPLICATIONS

M. Heward Grafftey (Brome-Missisquoi): Monsieur l'Orateur, j'aimerais poser une question au premier ministre. Selon certaines déclarations faites récemment par le ministre de l'Agriculture, celui-ci semble penser que les offices de commercialisation actuels sont pour ainsi dire sacro-saints. Le ministre de la Consommation et des Corporations a contredit le ministre à plusieurs reprises sur ce point. Il a présenté un bill à la Chambre qui mettra les offices de commercialisation pratiquement hors la loi. Le premier ministre interviendra-t-il pour nous dire lequel des deux ministres parle au nom du gouvernement?

Le très Hon. P. E. Trudeau (premier ministre): Monsieur l'Orateur, il n'y a pas de contradiction entre les deux positions. Si le député le permet, j'aimerais lui expliquer la situation. Le gouvernement croit dans les offices de commercialisation, mais il ne croit pas qu'ils soient la solution à tous les problèmes de l'agriculture. C'est pourquoi,

avec l'autorisation du cabinet et du Parlement, le ministre de l'Agriculture a établi certains offices de commercialisation qui profitent au consommateur et au producteur. Nous sommes d'accord là-dessus. Cela ne veut pas dire que tout problème agricole doit être résolu par l'établissement d'un office de commercialisation.

• (1440)

La loi concernant la stabilisation du prix du blé, par exemple, repose sur un autre principe, celui de la stabilisation du revenu, et non sur le contrôle de la gestion des approvisionnements. C'est pourquoi le cabinet appuie sans réserve la position du ministre de l'Agriculture. Cela ne veut pas dire qu'il y aura des offices de commercialisation dans tous les domaines, mais simplement que nous en créerons s'ils sont nécessaires, souhaitables et utiles. Nous savons, par exemple, que certains éleveurs s'opposent au principe des offices de commercialisation, et il n'est pas question de les leur imposer.

En ce qui concerne le bill à l'étude, le député aura l'occasion de nous exposer son point de vue au comité. Le bill ne cherche pas à détruire les offices de commercialisation ni à les critiquer. Si certains points doivent être tirés au clair, ils le seront au moment de l'étude en comité.

M. Grafftey: Une question supplémentaire, monsieur l'Orateur. Il ne s'agit pas simplement de la présentation du bill mais également des déclarations du ministre et d'un rapport publié par le ministère de la Consommation et des Corporations. Le très honorable premier ministre trouve-t-il normal que, deux de ses ministres fassent des déclarations tout à fait contradictoires sur les offices de commercialisation des produits alimentaires, et ne prennent pas la peine de donner d'autres précisions à l'opposition ou à l'ensemble des Canadiens?

M. Trudeau: Monsieur l'Orateur, je répète ce que je viens de dire, à savoir que le ministre de la Consommation et des Corporations a déclaré, et c'est également l'avis du cabinet, que le principe de l'office de commercialisation, autrement dit, la gestion des approvisionnements, ne devrait pas s'appliquer à tous les problèmes agricoles. J'ai cité en exemple une loi gouvernementale qui ne s'appuie pas sur ce principe. C'est pourquoi le ministre de la Consommation et des Corporations a tout à fait raison de dire qu'à son avis, les offices de commercialisation ne sont pas une panacée.

## ANNEXE IV

Instabilité des revenus agricoles et lenteur de leur progression:

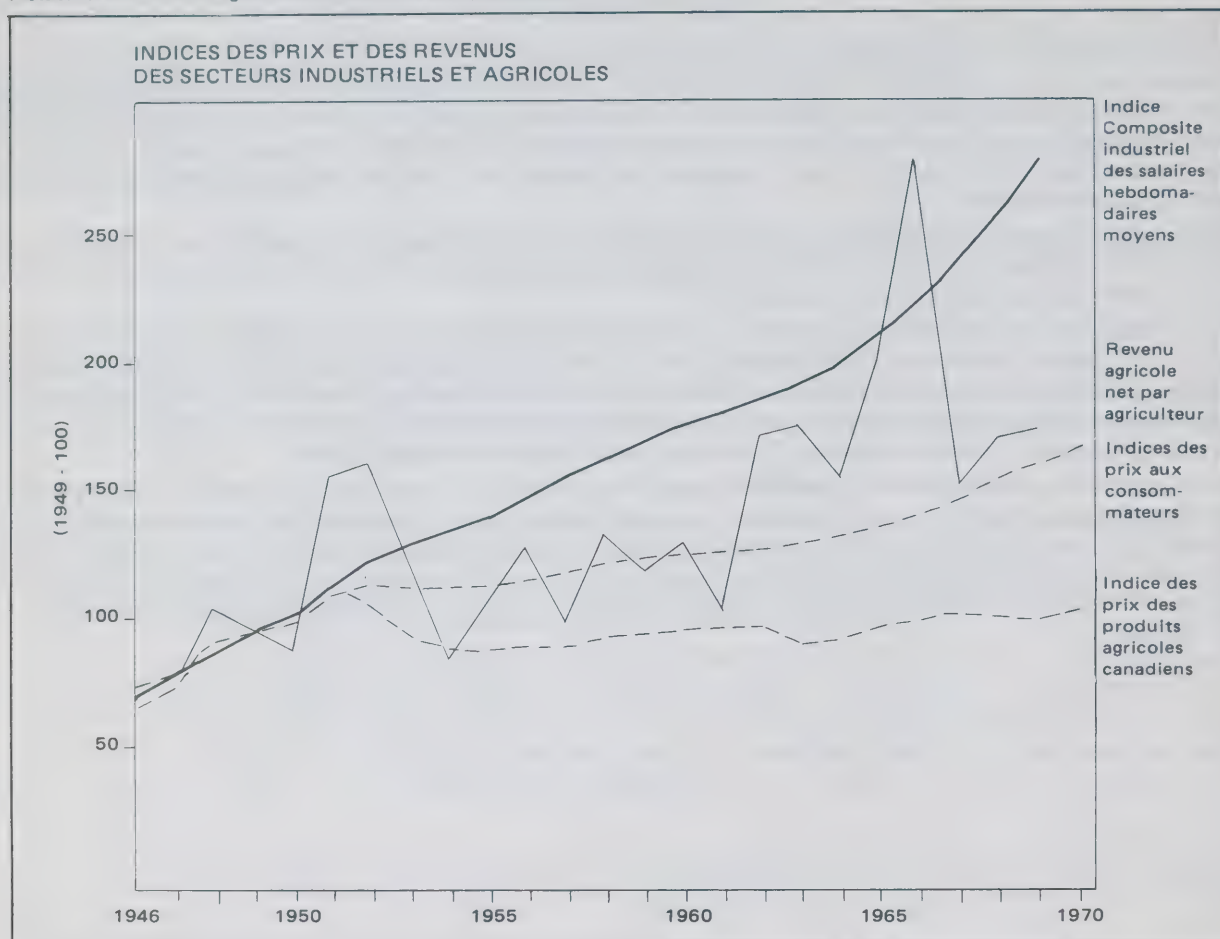


TABLEAU 20-1—Les prix que la femme d'un agriculteur paie à l'épicerie ont augmenté plus rapidement que les prix que l'agriculteur obtient pour ses récoltes. Le revenu des agriculteurs varie avec les récoltes et les marchés.

(Source: Conseil économique, et prévisions d'après des données du B.F.S.)

Les revenus agricoles varient entre la prospérité et la faillite davantage que d'autres revenus, mais la production agricole est remarquablement plus stable que la production industrielle. La stabilité de la production agricole contraste avec l'instabilité des prix agricoles.

Le tableau 20-1 montre que les variations des prix obtenus par les agriculteurs sont plus importantes que celles des prix des produits qu'ils doivent acheter. Pendant la grande dépression des années 30, les prix obtenus par les agriculteurs ont diminué environ deux fois plus que les prix obtenus dans d'autres secteurs. Même au cours des prospères années 20, l'agriculteur s'en tirait plutôt mal; et, qui plus est, il portait alors un lourd fardeau de dettes hypothécaires issues de la prospérité de l'après-guerre.



Nous avons déjà vu la véritable raison pour laquelle les prix agricoles ne réussissent pas à se maintenir au niveau d'autres prix. Le progrès technologique a tout simplement été plus rapide sur la ferme qu'à la ville. Une récente étude de M. L. Auer du Conseil économique du Canada a été résumée ainsi:<sup>10</sup>

«La productivité de la main-d'œuvre dans l'agriculture canadienne a progressé depuis les vingt dernières années de près de 6% par an . . . Plus du tiers de cette augmentation est associé au fait que des travailleurs ont quitté le secteur agricole.<sup>11</sup> Un autre tiers est imputable à une augmentation des capitaux et des entrées de matériel, et le reste à d'autres améliorations de la productivité (telles l'introduction de nouvelles variétés de cultures et de nouvelles techniques agricoles)».

**Aide à l'agriculture**—Les agriculteurs non-commerciaux qui ne pourraient s'adapter seraient dépassés par un ensemble de prix agricoles déterminés par le marché. Avec le revirement de la politique agricole, on devrait les aider, non pas tant parce qu'ils vivent sur la ferme, mais pour la même raison qu'on accorde une aide au titre du bien-être social à toute famille dans la pauvreté. Les économistes croient que la plupart des bénéficiaires d'une aide agricole seraient âgés de plus de 45 ou 50 ans. Dans de nombreuses régions du Canada, on les encouragerait probablement à conserver leur maison ainsi qu'un petit terrain, et à céder la plupart de leur terre à des voisins, qui pourraient transformer de petits fonds de terre en entreprises agricoles rentables.

Les économistes qui soulignent ces trois éléments affirment:

En termes d'affectation des ressources, le consommateur canadien accorde si peu de valeur à une unité alimentaire supplémentaire par rapport à autres choses, et notre technologie nous permet si facilement de produire une unité alimentaire supplémentaire qu'il est vraiment valable pour nous d'égaliser l'offre et la demande alimentaires des prix suffisamment bas pour faire passer les ressources de l'agriculture à l'industrie. Ils produiront alors des choses pour lesquelles existe une demande sous forme de crédit à la consommation, non financé par une aide gouvernementale artificielle.<sup>12</sup> On devrait favoriser le passage des ressources, de l'agriculture à l'industrie. On pourrait atténuer la gêne de la période de transition par des subsides directs visant à favoriser un «ajustement» et à aplanir les difficultés. Mais ces subsides ne devraient pas ajouter à la distortion «inefficace» de la production et devraient, tout comme l'aide aux anciens combattants, être diminués progressivement après un certain nombre d'années. La souffrance humaine mérite la même assistance où que ce soit.

## LA SOLUTION À LONG TERME?

Tout cela semble-t-il cruel, insensible et dur? Il est peut-être exagéré d'accorder si peu de poids à l'argument selon lequel une civilisation est plus heureuse lorsqu'elle cherche à protéger ses groupes des changements de situation soudains et radicaux.

Mais le gouvernement ne peut se contenter d'attendre que le problème des prix agricoles disparaisse. L'accroissement de la capacité technologique et de la concurrence étrangère continue à signifier que nous avons de moins en moins besoin d'agriculteurs. Il est pratique que la rigidité de la demande des consommateurs ait donné lieu à une augmentation des recettes agricoles, en retenant la production destinée aux consommateurs. Mais l'approche par «l'insuffisance» est elle-même reconnaître que le gouvernement ne peut résoudre le problème agricole en arrêtant les prix finals. A long terme, les agriculteurs doivent adopter d'autres cultures ou quitter leurs terres. Une fois cela compris, le rôle du gouvernement consistera, au plus, à stabiliser les revenus agricoles.<sup>16</sup>

## PAUVRETÉ RURALE

Vu de près, le véritable problème agricole du Canada est celui de la pauvreté rurale. Sur la ferme et dans les petites villes les revenus véritables sont, en moyenne, de beaucoup inférieurs à ce que l'on retrouve ailleurs: 840,000 personnes étaient au-dessous du seuil de la pauvreté en 1970. Bien que moins de 30 p. 100 de la population soit rurale, environ 40 p. 100 des pauvres vivent à la campagne. Silencieux, invisibles, ils mènent une vie misérable dans les Maritimes et au Québec, où se retrouvent la plupart des pauvres des milieux ruraux.

Pour eux, les solutions ne proviendront pas des mécanismes de l'offre et de la demande. Comme l'indiquent les chapitres 38 et 40, on réussira à régler le problème grâce à des programmes de paiements de transfert, des

subventions d'éducation, à la réimplantation et à une nouvelle formation, et à des centres de planification familiale. Une économie mixte, et non pas une attitude laxiste, nous fournira les solutions.

9. La discussion renvoie à l'aptitude de fermes canadiennes à fournir de plus en plus de nourriture, et ce, aux anciens coûts véritables. En outre, il ne faut pas oublier que le Canada effectue des ventes sur les marchés alimentaires internationaux. Chaque fournisseur concurrentiel étranger obtient aussi des accroissements de productivité. Et pour de nombreux produits, il y a un nombre croissant de pays concurrents.

10. L. Auer, *Canadian Agricultural Productivity*, Staff Study No. 24, Conseil économique du Canada, décembre 1969 (Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1970), p. 39. Reproduit avec l'autorisation d'Information Canada.

11. L'importance de ce phénomène est expliquée à la page 29 de la publication dont on a tiré la citation ci-dessus. L'explication donnée est la suivante: «La contribution la plus importante à l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre est imputable à des ajustements de l'emploi agricole. Aujourd'hui, comparative-ment à il y a vingt ans, une production sensiblement plus élevée est assurée par beaucoup moins d'agriculteurs. Comme les vieux agriculteurs ont pris leur retraite et qu'une bonne partie de la nouvelle génération a trouvé un emploi dans un secteur non agricole, une partie des terres marginales ont été abandonnées, et sont retournées à l'état sauvage; mais certaines des meilleures terres ont été intégrées à de grandes unités agricoles. Par une mécanisation accrue, ces unités agricoles élargies pourraient dans bien des cas être exploitées sans main-d'œuvre agricole supplémentaire».

APPENDICE «FTE-34»

MÉMOIRE SUR LA  
POLITIQUE DE LA CONCURRENCE  
PRÉSENTÉ PAR  
L'ONTARIO FEDERATION OF AGRICULTURE

AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le 16 mai 1977



L'Ontario Federation of Agriculture est une association à but non lucratif, vivante et prospère qui compte parmi ses membres statutaires environ 23,500 familles agricoles de l'Ontario. Près de 75% des membres du conseil de direction de cette fédération sont élus par les membres statutaires, ce qui facilite les communications entre les familles d'agriculteurs et le conseil de direction.

Outre ces familles d'agriculteurs qui sont membres, à part entière, la plupart des associations, et des offices de commercialisation agricoles, de même que les principales coopératives provinciales oeuvrant dans le domaine de l'agriculture et un certain nombre d'organismes agricoles auxiliaires, et didactiques sont membres de l'OFA en tant que groupes. Ils détiennent 25% de la représentation au sein du conseil d'administration de l'OFA.

Parmi les membres, il y a en outre environ 45 fédérations de comté, de région et de district. Grâce à l'existence de ces deux catégories de membres, l'OFA représente presque tous les agriculteurs de l'Ontario. L'OFA existe depuis 40 ans et, au cours de cette période, beaucoup de décisions importantes ont été influencées par la pensée des agriculteurs, véhiculée par l'OFA.

Certaines de ces décisions ont porté sur l'établissement de lois sur la commercialisation des produits agricoles et sur la création ultérieure d'offices et d'organismes de commercialisation chargés d'appliquer les lois, tant au niveau fédéral que provincial.

Actuellement, les milieux agricoles ontariens sont extrêmement inquiets des dispositions contenues dans le projet de loi sur la concurrence (bill C-42) qui a été soumis au Parlement. Les agriculteurs sont vivement préoccupés par l'efficacité des programmes nationaux de commercialisation en vigueur, comme ceux des oeufs et du dindon, et projetés, comme celui du poulet. Sans ces programmes, les industries en question seront de nouveau plongées dans le chaos, et la stabilité de l'offre et des prix, qui a été si difficilement atteinte, sera chose du passé, tant pour les agriculteurs que pour les consommateurs. Etant donné que les offices provinciaux de commercialisation font partie intégrante de leur contrepartie nationale, leur capacité d'atteindre de façon ordonnée les objectifs de commercialisation sera sérieusement compromise, voire complètement annihilée.

L'O.F.A. félicite le ministre de la Consommation et des Corporations, l'honorable Anthony Abbott, pour les aspects qu'il a voulu atteindre par le projet de loi sur la concurrence, le bill C-42. Ce témoignage traduit à la fois l'opinion des producteurs et des consommateurs. Le secteur agricole a été l'un des secteurs de notre société les plus durement frappés par les hausses de prix enregistrées, et l'on ignore toujours quand les prix cesseront de grimper. Les coûts de l'énergie, de l'équipement, des terrains et des fertilisants augmentent tous rapidement. Nous voulons nous aussi que nos prix soient concurrentiels.

Nous nous objectons toutefois à ce que cette mesure législative s'applique aux offices de commercialisation. Bien sûr, le projet de loi vise à faire disparaître les monopoles injustes qui permettent à quelques particuliers ou sociétés de contrôler tout un marché. C'est justement dans ce but que les offices de commercialisation ont été créés, qu'après que les deux tiers des

producteurs en eurent souhaité l'existence, et ils sont assujettis aux contrôles gouvernementaux. Le but de ces offices était de freiner l'exploitation dont étaient victimes des milliers d'agriculteurs sans défense, et, partant, d'assurer la survie à long terme de l'agriculture.

Nous croyons que le Canada a un défi à relever en ce sens qu'il doit faire en sorte de fournir à notre génération et aux générations futures des aliments de qualité à un prix abordable, et pour y parvenir, il faut maintenir un secteur agricole prospère et rentable. Cet objectif sera impossible à atteindre si le bill C-42 est adopté dans sa forme actuelle. Si les offices de commercialisation deviennent illégaux ou paralysés par les formalités administratives, notre secteur agricole dépérira même davantage, ce qui serait certainement préjudiciable à la génération actuelle et aux générations futures de Canadiens.

Les offices de commercialisation sont d'autant plus que notre industrie n'a pas été dominée par quelques producteurs qui contrôlaient le marché, mais comprenait plutôt des milliers de producteurs dominés par un petit nombre d'acheteurs. Sans les offices de commercialisation, les agriculteurs étaient à la merci des grandes chaînes d'alimentation et des industries de transformation. L'agriculture exigeait des investissements croissants tant en immobilisation qu'en frais d'administration, alors que les revenus agricoles étaient très fluctuants. L'agriculture n'attirait plus de nouveaux agriculteurs, et beaucoup de ceux qui étaient déjà établis s'en désintéressaient. Les offices de commercialisation ont été créés pour remédier à cette situation.

Les produits assujettis à la gestion de l'offre et au contrôle de la production demeuraient quand même subordonnés à la concurrence des produits de remplacement, comme le porc au lieu du poulet ou vice-versa. En ajustant la production aux besoins des marchés, on prévient les pertes et l'on permet aux producteurs de toucher un prix raisonnable pour leurs produits. Une situation anarchique entre l'offre et la demande pourrait entraîner une surproduction désastreuse. Il en résulterait de graves pertes financières, un ralentissement des progrès techniques dans le domaine de l'agriculture et une diminution certaine de l'offre des produits agricoles en question.

Au Canada, les aliments sont encore aujourd'hui très peu coûteux. Il y a vingt ans, on prétendait, assez justement, que 25% du revenu net des particuliers allait au logement et 25% à la nourriture. De nos jours, les familles ne consacrent que 19% de leur revenu net, en moyenne, à l'achat d'aliments. Il y a trente ans, chaque agriculteur ontarien produisait suffisamment d'aliments pour se nourrir et assurer la subsistance de douze personnes. Aujourd'hui, l'agriculteur produit suffisamment de nourriture pour lui-même et 53 autres personnes. Cette évolution a été accomplie grâce à la création des offices de commercialisation; c'est donc dire que les agriculteurs ont administré leurs fermes de façon efficace et audacieuse. La Commission de lutte contre l'inflation en est convaincue, puisqu'elle a déclaré que les offices de commercialisation ont eu un bon rendement, tout en respectant ses lignes directrices.

Pour protéger le consommateur, il n'est pas nécessaire d'exercer un contrôle à un autre palier de gouvernement. En Ontario comme à l'échelle nationale, les organismes régulateurs existent déjà. Ils se sont révélés suffisamment efficaces et ont été appuyés maintes fois par les tribunaux.

Nous croyons que ce n'est dans l'intérêt ni des agriculteurs, ni du pays, d'assujétir les offices de commercialisation au bill C-42. Les offices de commercialisation ne sont pas des monopoles voraces; ils ne contribuent pas à l'augmentation indue des prix et ne fonctionnent pas sans contrôle.

Ils constituent un facteur important de maintien d'un secteur agricole rentable dans notre pays, d'un secteur agricole qui soit en mesure de fournir aux Canadiens des aliments de qualité à des prix parmi les plus bas au monde.

Les offices provinciaux de commercialisation sont à la Loi sur le lait et à la Loi sur la commercialisation des produits agricoles dont le contenu est presque semblable. Le lait et le fromage sont mis en marché par l'Ontario Milk Marketing Board, et la crème par l'Ontario Cream Producers' Marketing Board, en conformité de la Loi sur le lait. Tous les autres produits agricoles qui sont mis en marché dans le cadre de programmes de commercialisation le sont conformément à la Loi sur la commercialisation des produits agricoles.

Les offices provinciaux de commercialisation s'acquittent au nom des producteurs, de diverses façons, de leur tâche de mise en marché. L'Ontario Milk Marketing Board, l'Ontario Wheat Producers Marketing Board, et l'Ontario Bean Producers' Marketing Board achètent des producteurs leurs produits réglementés et les revendent aux acheteurs. L'Ontario Pork Producers' Marketing Board et l'Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board n'achètent pas des producteurs leurs produits réglementés, mais servent d'agents en vendant à l'enchère aux acheteurs. L'Ontario Fresh Grape Growers' Marketing Board, l'Ontario Fresh Fruit Growers' Marketing Board et l'Ontario Greenhouse Vegetable Growers' Marketing Board n'achètent pas des producteurs leurs produits réglementés, mais ils en prennent livraison, en fixent le prix et servent d'agents pour les producteurs en les vendant. L'Ontario Apple Marketing Commission, l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board, l'Ontario Tender Fruit Growers' Marketing Board et l'Ontario Turkey Producers' Marketing Board n'achètent pas et ne prennent pas livraison de leurs produits réglementés directement des producteurs, mais ils fixent le prix qui sera payé au producteur. Les Ontario Tender Fruit Growers' Marketing Board et Ontario Turkey Producers' Marketing Board n'achètent leurs produits réglementés ni n'en prennent livraison auprès des producteurs, mais ils fixent les prix qui doivent être payés à ces derniers pour les produits réglementés.



Il existe un certain nombre de régimes provinciaux de commercialisation qui fonctionnent sous forme de "régimes de négociation". Dans ces régimes, les offices de commercialisation, à l'exception de l'Ontario Asparagus Growers' Marketing Board n'achètent ni n'assument pas le contrôle des produits réglementés. Les prix, les conditions de ventes et les frais, les coûts ou les dépenses afférant à la production des denrées de commercialisation sont négociés par des organismes de négociation composés de représentants des producteurs et des acheteurs et, si l'on n'aboutit pas à un accord, ces questions sont réglées par arbitrage. Les accords négociés ou les décisions arbitrales sont déclarés exécutoires par La Farm Products Marketing Board of Ontario après quoi, ils ont force de loi. Les régimes suivants: Ontario Asparagus Growers' Marketing Plan, Ontario Berry Producers' Marketing Plan, Ontario Burley Tobacco Growers' Marketing Plan, Ontario Cream Producers' Marketing Plan, Ontario Potato Growers' Marketing Plan, Ontario Soya-Bean Growers' Marketing Plan, Ontario Vegetable Growers' Marketing Plan et Ontario Grape Growers' Marketing Plan fonctionnent par négociations.

La plupart des offices provinciaux de commercialisation ont été autorisés à réglementer la commercialisation de leurs produits réglementés dans le commerce inter-provincial ou d'exportation aux termes de la Loi sur l'Organisation du marché des produits agricoles S.R.C. 1970, chapitre 6 qui stipule:

2. (1) Le gouverneur en conseil peut, par décret autoriser tout office ou organisme auquel la législation d'une province permet d'exercer des pouvoirs de réglementation sur le placement de tout produit agricole, localement, dans les limites de la province, à régler la vente de ce produit agricole sur le marché inter-provincial et dans le commerce d'exportation, et, pour ces objets, à exercer tous pouvoirs semblables à ceux que l'office ou organisme en question peut exercer quant au placement dudit produit agricole, localement, dans les limites de la province.

Un bon nombre d'offices provinciaux ont établi des règlements en vertu de cette loi, exerçant ainsi les pouvoirs qui leur sont accordés.

Les lois provinciales et fédérales de commercialisation contiennent d'importantes dispositions en vue du contrôle et de la surveillance des opérations des offices provinciaux de commercialisation, en matière de réglementation de la commercialisation de leurs produits réglementés touchant le commerce intra-provincial et inter-provincial, ainsi que le commerce d'exportation. Dans la loi sur l'organisation du marché des produits agricoles et la Milk Act, le Lieutenant-gouverneur en conseil a le droit d'amender ou d'annuler un régime de commercialisation, de dissoudre un

office de commercialisation, d'assurer l'application par le Farm Products Marketing Board ou la Commission du lait ou par un syndic, d'une partie ou de tous les droits d'un office de commercialisation, ou d'investir l'actif d'un office de commercialisation dans le Farm Products Marketing Board ou la Commission du lait ou un syndic, et de céder une partie ou la totalité de l'actif de l'Office de commercialisation de la façon prescrite.

Les deux lois prévoient un droit d'appel absolu au Farm Products Marketing Board ou à la Commission du Lait, selon le cas. Les dispositions en matière d'appel, dans la Farm Products Marketing Act (Loi sur la commercialisation des produits agricoles) sont les suivantes:

11. (1) Lorsqu'une personne s'estime lésée à la suite d'une ordonnance, d'une directive, ou d'une décision d'un office local, elle peut faire appel à l'office local en lui remettant un avis écrit d'appel.

(2) Lorsqu'une personne s'estime lésée par:

- (a) Une décision d'un Office local ou un appel formulé aux termes du paragraphe 1 ou;
- (b) une ordonnance, une directive ou un règlement établi par l'office, elle peut faire appel à l'office en lui remettant un avis écrit d'appel".

Les pouvoirs de l'Office ou de la commission, en ce qui concerne ces appels, sont également absolus et similaires. Les dispositions de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles sont les suivantes:

"11. (9) Après avoir formulé un appel auprès de l'office aux termes de la clause (a) du paragraphe 2, l'office, peut par ordre, ordonné à l'office local de prendre les dispositions que ce dernier est autorisé à prendre aux termes de cette loi et que l'office considère opportunes, et, à cette fin, l'office peut substituer son opinion à celle de l'office local".

Toute personne qui n'est pas satisfaite d'une décision de l'Office ou de la Commission relativement à un appel peut s'adresser à la Cour de division en vue d'un examen impartial et peut faire appel de la décision à la Cour de division auprès de la Cour d'appel.

Le droit d'appel auprès de l'office de commercialisation des produits agricoles et de la Commission canadienne du lait est fréquemment exercé. Les appelants types sont les producteurs qui sont mécontents de certaines décisions des offices de commercialisation ou les acheteurs de produits réglementés qui sont mécontents des prix et des conditions de vente déterminé par les Offices de commercialisation pour les produits réglementés.

Il existe également de nombreuses dispositions dans la législation fédérale en vue du contrôle et de la surveillance des opérations des offices provinciaux de commercialisation dans l'exercice de leurs pouvoirs à l'échelon inter-provincial et dans le commerce d'exportation. La Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles stipule:

"2. (3) Le gouverneur en conseil peut, par décret, révoquer tout pouvoir conféré en vertu du présent article.

3. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements déterminant les conditions qui doivent régir l'octroi et la révocation de l'autorisation prévue par l'article 2 et, de façon générale, établir des règlements en vue de l'accomplissement des fins et dispositions de la présente loi.

La Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-71-72 chapitre 38 stipule que lorsque l'autorité régulatrice fédérale se propose d'établir un règlement, elle doit envoyer au greffier du Conseil privé trois copies du projet de règlement aux fins d'examen, afin de s'assurer qu'il est autorisé par la loi en vertu de laquelle il doit être établi, qu'il ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir en vertu duquel il doit être établi, qu'il n'empiète pas indûment sur les libertés et les droits existants et n'est, en aucun cas, incompatible avec les fins et les dispositions de la déclaration canadienne des droits, et, que par ailleurs, la forme et le libellé du projet de règlement sont conformes aux normes établies.

En outre, la loi stipule qu'un règlement n'entre pas en vigueur tant qu'il n'a pas été enregistré auprès du greffier et que ce dernier peut refuser d'enregistrer le règlement s'il s'avère, à l'examen, qu'il ne satisfait pas à ces exigences.

Les règlements établis en vertu de l'autorité des lois fédérales sont soumis au Comité permanent mixte du Sénat et de la Chambre des communes, des règlements et autres textes réglementaires. Si ce Comité estime qu'un règlement n'est pas satisfaisant, il est ordonné à l'autorité élaborant les règlements de le modifier.

La position de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario (FAO) en ce qui concerne le Bill C-42 est la suivante:

1. La FAO approuve entièrement les représentations contenues dans le mémoire de la Fédération canadienne d'agriculture.
2. La FAO estime que le bill C-42 doit être amendé de façon à ce qu'il prévoit l'exemption complète des offices provinciaux de commercialisation. Cette exemption doit se présenter sous forme de disposition distincte dans le bill exemptant spécifiquement ces offices comme ce



fut le cas des syndicats et des employeurs au paragraphe 4 de l'article 4.2 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Les dispositions générales des exemptions contenues dans le Bill C-42 sont les suivantes:

"4.5 (1) La partie IV.1 et les articles 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 et 38 ne s'appliquent pas en ce qui concerne l'activité réglementée.

(2) Aux fins du présent article,

"autorité administrative" désigne une ou plusieurs personnes qui, à titre individuel ou collectif, jouissant ou non de la personnalité morale, sont investies du pouvoir de réglementer des activités en vertu d'une loi fédérale ou provinciale et s'entend également, lorsque ce pouvoir leur est conféré, des ministres de la Couronne du chef du Canada ou d'une province et du gouverneur en conseil ou des lieutenants-gouverneurs en conseil;

"activité réglementée" désigne toute activité répondant aux conditions suivantes:

- a) l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes, les catégories de personnes y compris leurs représentants, dont elle peut réglementer l'activité,
- b) l'autorité administrative visée au paragraphe a) a expressément voulu réglementer l'activité et l'a fait conformément à la loi fédérale ou provinciale qui l'a expressément habilitée à cette fin, et
- c) l'application de la présente loi, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation, d'une loi à l'alinéa b).

Il est évident qu'il faut remplir les trois conditions énoncées aux alinéas a), b) et c) pour qu'une activité puisse être exclue et considérée comme une "activité réglementée". Il est probable qu'en vertu de l'alinéa a), les relations interprovinciales des offices de commercialisation de l'Ontario seront exemptées des dispositions de la loi à cause des dispositions des lois ontariennes qui délèguent les pouvoirs de réglementation à la Farm Products Marketing Board et la Milk Commission; ces deux organismes sont ensuite autorisés à effectuer une sous-délégation au profit des offices de commercialisation relevant de leur autorité. Ces offices sont alors considérés comme des autorités administratives qui "sont investies du pouvoir de réglementer des activités en vertu d'une loi fédérale ou provinciale et elles n'ont pas été élues ni nommées par les personnes, les catégories de personnes y compris leurs représentants dont elles peuvent réglementer l'activité".

Pour ce qui est de la condition exprimée à l'alinéa b) on peut mettre en doute la théorie voulant que la Farm Products Marketing Board et la Milk Commission aient reçu expressément des pouvoirs dévolus par une loi provinciale "qui les a expressément habilitées à cette fin".

Quant à la condition exprimée à l'alinéa c), à savoir, comment satisfaire à cette condition, l'OFA partage les préoccupations de la FCA et entérine entièrement la portion du mémoire de cet organisme se rapportant à l'alinéa c). De plus, l'OFA croit qu'une décision sortant sur le respect ou non des conditions de l'alinéa c) par un office de commercialisation va obliger la création d'un autre palier d'enquête et de contrôle parfaitement inutile, compte tenu du fait que déjà de nombreuses dispositions tant des lois provinciales que fédérales visent la surveillance et le contrôle des offices de commercialisation existent à l'heure actuelle.

La façon dont les offices provinciaux de commercialisation exercent leur autorité dans les domaines du commerce interprovincial et de l'exportation ne semble pas satisfaire aux conditions exprimées à l'alinéa b). Dans cette loi, le gouverneur en conseil est autorisé à investir les offices provinciaux de commercialisation du pouvoir d'exercer leur autorité pour des questions de commerce interprovincial et d'exportation sans être autorisé lui-même à exercer ces pouvoirs. De plus, il aurait réglementé l'activité conformément aux pouvoirs l'ayant expressément habilité à cette fin ; mais n'aurait pas expressément voulu le faire". Si cette interprétation s'avère exacte, il serait illégal, d'après le bill C-42, que l'office de commercialisation exerce le pouvoir dans les questions de commerce interprovincial et avec l'étranger.

Il appert également qu'un office de commercialisation provincial investi de ses pouvoirs en vertu de la Loi sur l'organisation des marchés des produits agricoles est visé par le paragraphe 4.6 du bill C-42 et sa définition de "tout conseil, commission, organisme ou personne investi par une Loi du Parlement, du pouvoir de réglementer un commerce, etc.". Dans la cause Prince Edward Island Potato Marketing Board c. C.H. Willis Incorporated rapporté dans SCR, 392, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles a été examinée par la Cour suprême du Canada, le juge Rinfret, à déclaré, à la page 396:

"Le parlement a autorisé le gouverneur en conseil à engager sa propre commission ou organisme dans le but de faire respecter sa propre loi se rapportant à la commercialisation des produits agricoles à l'extérieur de la province, dans le commerce interprovincial et d'exportation, deux questions qui relèvent sans aucun doute des pouvoirs qui lui sont délégués par la Constitution".

En conséquence, l'OFA prétend que la nouvelle clause d'exemption dans le bill C-42 devrait s'appliquer à l'exercice des pouvoirs, par les offices provinciaux de commercialisation, dans les domaines du commerce interprovincial, intraprovincial et d'exportation.

Les offices provinciaux de commercialisation qui participent aux négociations commerciales craignent que les représentants des acheteurs ne veuillent pas participer à des négociations à moins qu'ils ne soient clairement exclus. L'OFA recommande donc que la loi stipule qu'ils sont exclus.

D'après un article publié dans le Globe and Mail, le 26 avril 1977, à la suite de leurs études et de leurs enquêtes à ce jour, la CAI croit que "la plupart des offices de commercialisation des produits de la ferme détenant de grands pouvoirs de fixation des prix se sont conformés aux lignes de conduite établies par la commission; de plus, bien que les offices de commercialisation ne soient pas tenus de respecter les principes directeurs du programme anti-inflation, l'office fédéral a établi un programme volontaire de restriction, en coopération avec les différents organismes de contrôle". Pour L'OFA, ces deux citations prouvent que les organismes de surveillance actuels sont efficaces et qu'ils coopèrent lorsqu'il s'agit de surveiller les activités des offices de commercialisation tant provinciaux que fédéraux. Le rapport de la CAI est une preuve concrète que la surveillance supplémentaire prévue par le bill C-42 n'est pas nécessaire; on constate également que toutes les lois gouvernementales précédentes ont investi les organismes appropriés de la surveillance: - dans le cas de l'Ontario, l'Ontario Farm Products Marketing Board et l'Ontario Milk Commission.

En conclusion, l'OFA désire donner encore plus de poids au cri d'alarme lancé par la collectivité agricole ontarienne quant aux dispositions du bill C-42 et à leurs conséquences tant pour les offices et les organismes de commercialisation provinciaux que fédéraux. De plus, les agriculteurs de l'Ontario exigent avec toute la vigueur possible, que le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques recommande au Parlement d'inscrire dans toute future loi sur la concurrence les amendements que nous avons proposés.



Respectueusement soumis au nom des agriculteurs de l'Ontario  
par l'Ontario Federation of Agriculture; les organismes suivants accordent  
leur appui inconditionnel au présent mémoire:

Ontario Apple Marketing Commission  
Ontario Asparagus Growers' Marketing Board  
Ontario Bean Producers' Marketing Board  
Ontario Berry Producers' Marketing Board  
Ontario Chicken Producers' Marketing Board  
Ontario Cream Producers' Marketing Board  
Ontario Egg Producers' Marketing Board  
Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board  
Ontario Fresh Fruit Growers' Marketing Board  
Ontario Fresh Grape Growers' Marketing Board  
Ontario Grape Growers' Marketing Board  
Ontario Greenhouse Vegetable Producers' Marketing Board  
Ontario Milk Marketing Board  
Ontario Pork Producers' Marketing Board  
Ontario Potato Growers' Marketing Board  
Ontario Seed Corn Growers' Marketing Board  
Ontario Soya-Bean Growers' Marketing Board  
Ontario Tender Fruit Growers' Marketing Board  
Ontario Turkey Producers' Marketing Board  
Ontario Vegetable Growers' Marketing Board  
Ontario Wheat Producers' Marketing Board  
Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association

APPENDICE «FTE-35»

MEMOIRE

SOU MIS PAR

L'OFFICE DE COMMERCIALISATION DES PRODUCTEURS DE

TABAC JAUNE DE L'ONTARIO

AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE

ET

DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

AU SUJET

DU BILL C-42

L'OFFICE DE COMMERCIALISATION DES PRODUCTEURS DE  
TABAC JAUNE DE L'ONTARIO

MÉMOIRE AU SUJET DU BILL C-42

L'Office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario soumet le présent mémoire au nom des 2,596 propriétaires de champs de tabac de l'Ontario et des 1,100 membres enregistrés qui vendent leur tabac par son intermédiaire. L'Office est membre de la Fédération agricole de l'Ontario et souscrit au mémoire présenté par cet organisme mais compte tenu des problèmes particuliers que le Bill C-42 pourrait entraîner pour les producteurs de tabac, il a décidé de présenter son propre mémoire.

L'industrie du tabac est extrêmement importante non seulement pour ceux qui y travaillent activement, mais pour les agglomérations urbaines de l'Ontario qui sont situées dans des régions où l'on produit le tabac, comme Leamington, Simcoe, Delhi, Tillsonburg, Aylmer, St. Thomas et Port Hope. Elle est aussi l'une des plus importantes sources de revenus pour les gouvernements fédéral et provinciaux: en 1976, le gouvernement fédéral a prélevé plus de 700 millions de dollars en impôts sur la vente de tabac, et les gouvernements provinciaux, plus de 300 millions de dollars. Si l'on estime qu'il faut 1.93 livre de tabac pour fabriquer 1000 cigarettes, on constate que le producteur reçoit moins de quatre cents par paquet.



En Ontario, le tabac est commercialisé dans le cadre d'un système de gestion de l'offre, pratiquement depuis le tout début de cette industrie. Au cours des premières années, un organisme bénévole connu sous le nom Flue-Cured Tobacco Marketing Association of Ontario, l'Association de commercialisation du tabac jaune de l'Ontario, constitué de producteurs et d'acheteurs, contrôlait une grande partie du procédé de commercialisation du tabac. L'association attribuait des lotissements à chacun de ses membres producteurs, et même si elle ne leur interdisait pas de cultiver du tabac sans détenir de concession, les clients achetaient d'abord le tabac produit dans le cadre du système de lotissements.

Dans le rapport publié par la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce en ce qui concerne la production l'achat et la vente du tabac jaune en Ontario, et daté du 1<sup>er</sup> novembre 1956, se trouve cet extrait tiré du chapitre intitulé The Opinion as to the Nature of the Association, à la page 142:

" Les producteurs de tabac jaune de l'Ontario, les membres de l'Association comme les autres semblent affirmer à l'unanimité que l'industrie ne peut continuer à prospérer que si les contrôles sévères sont appliqués. Il revient évidemment aux producteurs eux-mêmes de décider du modèle d'office de commercialisation collective qui sera utilisé dans le cas du tabac jaune produit en Ontario, aux termes des conditions établies dans le cadre de la politique publique.

S'il est jugé nécessaire que tous les producteurs et acheteurs soient soumis à une réglementation, comme le laissent clairement entendre les ententes actuelles de l'association, il ne resterait plus alors aux producteurs qu'à obtenir l'autorisation du gouvernement pour mettre en application des mesures de contrôle appropriées...

Si les producteurs jugent nécessaire d'adopter cette voie, nous estimons que l'Association doit communiquer avec l'Office de commercialisation des produits de ferme de l'Ontario afin que l'on puisse étudier quel serait le genre d'office de commercialisation réglementaire qui répondrait le mieux aux besoins de l'industrie du tabac jaune.

En 1957, après que plus des deux tiers des producteurs aient voté en sa faveur, on a institué le plan de commercialisation de l'Ontario Flued-Cured Tobacco Growers et depuis ce temps-là, le tabac a été cultivé et commercialisé conformément aux règlements de l'Office. Ce sont les quinze membres de l'Office qui s'occupent des affaires, 14 d'entre eux étant élus dans 14 zones selon une formule démocratique, à savoir au scrutin secret pris dans chaque zone, tandis que le quinzième membre est désigné par les représentants des actionnaires, pour être ensuite nommé par les membres de l'Office et le compléter. Chaque année, l'Office choisit en son sein un président et un vice-président. De plus, dans chacun des 14 districts, quatre représentants de district sont élus pour servir d'agents de communication entre les producteurs et l'Office, tout en contri-

buant à la politique de l'Office. Ces représentants ont assisté aux réunions de l'Office, ainsi que les représentants de la presse et les producteurs intéressés qui le désirent, de sorte que tout les producteurs restent bien informés de leurs activités.

De 1957 à 1963, l'Office a réglementé la commercialisation du tabac. En 1961 et 1962, les gouvernements fédéral et provinciaux ont avancé plus de \$15,000.000 pour retirer du marché du tabac non vendu. En outre, les producteurs ont fourni, sous forme de dégrèvement, un montant additionnel de \$3,000.000 qui a été utilisé pour enlever, traiter et entreposer \$31,000.000 de livres de tabac, au cours de ces deux années consécutives. En 1953, l'Office a demandé et obtenu qu'on modifie la Loi de commercialisation des produits agricoles en vue de pouvoir réglementer la production et la commercialisation du tabac, selon un système fixant des quotas de production et de commercialisation, et depuis ce temps-là, aucun fonds supplémentaire n'a été reçu du gouvernement.

Jusqu'en 1975, l'Office allouait à chaque producteur une superficie déterminée et il pouvait cultiver et commercialiser tout le tabac qu'il lui était possible de produire sur ce terrain. Ce système a fonctionné d'une façon satisfaisante pour un certain nombre d'années. Au début de 1976, pour que le Conseil des fabricants de tabac du Canada (CFTC) et l'Office arrivent à une entente, le CFTC a demandé que l'Office exige de ses producteurs qu'ils adoptent une forme de contrôle à la livre, plutôt qu'en fonction de la superficie cultivée. Avec ce type de contrôle, le producteur devenait responsable de la surproduction de tabac.



Après que les producteurs aient été consultés, un système à la livre a été adopté à l'essai pour cette année-là, en vertu duquel le quota de production de chaque producteur était calculé à partir d'un nombre déterminé de livres par acre, fondé sur la production antérieure de sa ferme. En 1977, on a de nouveau consulté les producteurs et plus de 60% d'entre eux ont voté pour le maintien du système de production à la livre et de la méthode de calcul du quota de production adoptée en 1976.

Chaque printemps, l'Office et le CTMC ont toujours accepté d'accorder des contingentements de production suffisants pour atteindre l'objectif convenu. Le calcul était effectué à partir des besoins en tabac pour le marché intérieur et les exportations. L'Office détermine ensuite des contingentements annuels de production pour ses producteurs, en fonction de l'importance de la récolte. L'objectif convenu pour la récolte de 1977 est de 205 millions de livres et on estime que sur ce chiffre, 135 millions de livres seront vendues pour la consommation intérieure le reste étant destiné à l'exportation.

Chaque année, des membres de l'Office négocient avec le CTMC conformément aux dispositions de la Loi sur les Offices de commercialisation des produits de la ferme pour déterminer le prix minimal de chaque catégorie de tabac, le prix moyen minimal garanti pour la totalité de la récolte convenue et la quantité de tabac à laquelle les prix moyens minimaux garantis seront appliqués. Lorsqu'on parvient à un accord, l'Office lui confère force de loi conformément à un article de sa Loi. La récolte de tabac est vendue

aux enchères dans les bourses de l'Office à Dheli, à Tillsonburg et à Aylmer. En 1976, le prix moyen minimal garanti était d'un dollar la livre, mais la moyenne effectivement obtenue pour la partie garantie de la récolte était de \$103.80 la livre (à l'exclusion des catégories ND et SF). (i). L'Office estime qu'il a exploité ses systèmes de production et de commercialisation de façon économique et efficace, non seulement dans l'intérêt des producteurs, mais également des acheteurs et des consommateurs. Depuis 1957, l'Office perçoit un droit de licence d'un cent la livre sur tout le tabac que les producteurs vendent par son intermédiaire. En fonction du prix prévu pour la récolte de 1977, ces droits de licence représenteront moins d'1% et leur répercussion sur le prix du paquet de cigarettes est négligeable. Le coût de ce système de commercialisation est le plus bas du monde. Aux États-Unis, par exemple, ce coût est d'environ 4 cents la livre pendant les vingt dernières années, ce droit a permis de mesurer la superficie des champs de tabac, d'assurer la commercialisation du tabac et de constituer un actif évalué à plus de 5 millions de dollars.

Le siège social de l'Office se trouve à Tillsonburg et son personnel permanent compte 35 personnes. Les droits de licence assurent le financement de toutes les réunions de l'Office, des appels, des audiences, des missions à l'exportation, des mémoires, etc.

---

(i) - Voir ci-joint l'annexe 1.

L'Office a également financé la construction de trois bourses distinctes qui assurent une commercialisation ordonnée. Ces bourses emploient 500 travailleurs à temps partiel pour une période de six mois par an. L'Office entreprend chaque année des négociations avec le CMTG sur d'autres points et organise également des discussions avec les représentants du ministère de la Main-d'oeuvre pour recruter de la main-d'oeuvre pour ses producteurs. Pour la récolte de 1977, les producteurs devront embaucher plus de 3,000 travailleurs à plein temps et 31,000 travailleurs à temps partiel. Ces travailleurs seront en grande majorité des étudiants canadiens. La récolte de tabac de l'Ontario est évaluée à plus de \$205 millions au niveau de la production, et les exportations représentent une quantité équivalant à \$70 millions. Ces seules exportations se traduiront par un accroissement de l'ordre d'un demi milliard de dollars dans le Produit National Brut.

Ceci n'a été possible que grâce à la création, par les voies démocratiques, de l'Office de commercialisation et à ses directeurs qui sont élus chaque année parmi les producteurs.



L'Office estime qu'il a fait un usage responsable de ses pouvoirs de réglementation de la production et de la commercialisation du tabac. Il n'a jamais limité la production dans le but d'augmenter ou de maintenir les prix pendant ses 20 années d'existence. Les prix reçus par les producteurs ont été établis raisonnablement en fonction des coûts de production et certaines années, le prix payé était inférieur aux coûts. Le prix minimal par catégorie et le prix moyen minimal garanti qui ont été négociés pour la récolte de 1977 sont identiques à ceux qui avaient été négociés pour la récolte de 1976, bien qu'en 1977, les coûts de production aient subi une augmentation importante par rapport à ceux de 1976. Rares sont les autres groupes économiques qui ont accepté une telle contrainte dans les circonstances actuelles.

L'Office désire poser les trois questions suivantes concernant le projet de Loi C-42:

1. Dans l'exercice des pouvoirs provinciaux qui lui sont conférés en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, l'Office est-il exempté intégralement des dispositions du projet de Loi C-42?
2. Dans l'exercice de ses pouvoirs en matière de commerce inter-provincial et international, l'Office est-il exempté intégralement des dispositions du projet de Loi C-42?

3. Dans le cas contraire, dans quelle mesure les dispositions du projet de Loi qui se lit comme suit:

4.5 (1) La Partie IV.1 et les articles 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 et 38 ne s'appliquent pas à une activité réglementée.

(2) Aux fins du présent article,

"autorité administrative" désigne une ou plusieurs personnes qui, à titre individuel ou collectif, jouissant ou non de la personnalité morale, sont investies du pouvoir de réglementer des activités en vertu d'une loi fédérale ou provinciale et s'entend également, lorsque ce pouvoir leur est conféré, des ministres de la Couronne du chef du Canada ou d'une province et du gouverneur en conseil ou des lieutenants-gouverneurs en conseil;

"activité réglementée" désigne toute activité répondant aux conditions suivantes:

- a) l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes, les catégories de personnes y compris leurs représentants, dont elle peut réglementer l'activité,
- b) l'autorité administrative visée au paragraphe a) a expressément voulu réglementer l'activité et l'a fait conformément à la loi fédérale ou provinciale qui l'a expressément habilitée à cette fin, et
- c) l'application de la présente loi, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation, d'une loi visée à l'alinéa b).

L'Office est conscient du fait que les juristes ne s'entendent pas sur l'interprétation du paragraphe 4.5 et que cette divergence d'opinion existe même au ministère de la Consommation et des Corporations, si l'on en croit les articles parus dans le Globe and Mail de Toronto. (ii)

Les membres de l'office estiment que le paragraphe 4.5 est confus et difficile à comprendre et qu'il aurait pu être rédigé de façon beaucoup plus claire et simple. L'Office a lu la disposition suivante du projet de Loi C-42 qui exempte les activités des ouvriers et des employés des dispositions du projet de Loi:

"4 (1) La présente Loi ne s'applique pas -

(a) aux coalitions d'ouvriers ou d'employés pour leur propre protection raisonnable à titre d'ouvriers ou d'employés;

c) aux contrats, accords ou arrangements que concluent deux employeurs au moins, appartenant à un secteur commercial, industriel ou professionnel, directement entre eux ou par l'intermédiaire d'une corporation ou d'une association dont ils font partie, au sujet des négociations collectives portant sur les traitements, salaires, et conditions d'emploi des employés.

(ii) Voir Annexe 2 ci-jointe.



Contrairement à l'article 4.5, la Commission a trouvé la disposition submentionnée assez claire et facile à comprendre. Par conséquent, la Commission propose d'ajouter à la Loi une disposition exemptant précisément les commissions de commercialisation, aussi clairement énoncée que le paragraphe 4 (1).

La Commission reprend ici une déclaration du ministre de la Consommation et des Corporations:

"Le présent Bill n'empiète pas sur les pouvoirs des commissions de commercialisation et, si le groupe des cultivateurs le prétend, je refuse leur aide juridique".

"Mais si leur interprétation s'avère exacte, nous modifierons la formulation du présent Bill."

La Commission espère que le soin de régler cette controverse sur l'interprétation de l'article 4.5 n'imcombera pas aux tribunaux, car cela aurait pour effet de causer le démembrement des commissions de commercialisation impliquées dans cette affaire, et de leur faire encourir des frais. La présente Commission a été impliquée dans de longues procédures commencées en 1963 et terminées en 1965. On contestait alors les règlements de la Commission et leurs méthodes d'application, et bien que la Commission ait en gain de cause à la Cour Suprême de l'Ontario, à la cour d'Appel et à la Cour Suprême du Canada, la longue période d'agitation et d'incertitude pendant laquelle le litige a été en suspend aurait pu entraîné la destruction du plan.

Certains cultivateurs ont refusé de se conformer aux règlements et on ne pouvait les y obliger, parce que la politique des juges et des tribunaux inférieurs est d'ajourner l'étude des cas en attendant que la Cour Suprême du Canada se prononce sur le principal litige. Si on permet imprudemment à certains cultivateurs de ne pas se conformer aux règlements, certains autres ont tendance à faire de même.

En ce qui concerne la question n° 2, la Ontario Federation of Agriculture a déclaré dans son mémoire que même si les commissions de commercialisation provinciales n'étaient pas assujetties, dans l'exercice des pouvoirs interprovinciaux, au Bill C-42 en vertu de l'article 4.5, elles relèveraient tout de même, à cet égard et en matière d'exportation, de la Loi sur l'organisation du marché de produits agricoles. C'est là un aspect important pour la présente Commission parce qu'une grande partie des récoltes de tabac de l'Ontario est commercialisée dans le cadre d'échanges et d'exportations interprovinciaux. Si la présente Commission reste assujettie à la Loi dans l'exercice de ces pouvoirs interprovinciaux et d'exportation, ses activités en ce domaine seraient illégales.

La réponse de la Commission à la troisième question du sens donné à l'alinéa 4.5 (2) c), soit la troisième condition à laquelle il faut satisfaire pour ne pas être assujetti au Bill. Les membres de la Commission considèrent que cette disposition est encore plus difficile à comprendre que le reste de l'article 4.5.

On trouve une brève explication de l'objet de cette disposition dans la dernière phrase du paragraphe suivant, tiré d'une brochure intitulée Proposals for a new competition policy for Canada, à la page 94:

"Le paragraphe 4.5 (2) définit les expressions "Autorité administrative" et "Activité réglementée". Car, pour pouvoir être exclue, une activité doit être réglementée par une "autorité administrative", qui tire son pouvoir, directement ou indirectement, d'une Loi fédérale ou provinciale. L'"activité réglementée" doit avoir été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes dont elle réglemente l'activité; et l'autorité administrative doit avoir été expressément habilitée à réglementer cette activité comme elle le fait, et doit avoir expressément voulu le faire. Finalement, l'activité réglementée est uniquement exclue lorsque l'application de la Loi sur la concurrence porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux de la réglementation."

La Commission a jugé cette explication de peu d'utilité pour interpréter l'alinéa c) elle a donc demandé à son avocat ce qu'il en pensait. Ce dernier s'est dit incapable d'interpréter la disposition, ou de prédire la façon dont elle serait appliquée "compte tenu des circonstances". Dans le reste du Bill C-42 aucune disposition établissant comment on déterminerait si un office de commercialisation peut être exclu aux termes de l'alinéa c). qui s'en chargerait et dans quelles circonstances. Il n'a pu dire si on pouvait le déterminer une fois pour toutes en vertu d'une disposition du Bill C-42, ou si une décision serait prise dans



chaque cas par un juge. Il n'y a pas davantage trouvé de directives visant à aider l'intéressé à décider si l'application du projet de Loi à son activité porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux de la réglementation, et à déterminer quels sont ces objectifs. Un seul point concernant l'alinéa c) lui a semblé clair, et c'est que tant que l'activité réglementée de la Commission n'a pas été exclue aux termes de cet alinéa, elle est illégale.

L'avocat de la Commission a expliqué que le paragraphe 4 (1) du Bill C-42 semble si clair et compréhensible alors que l'article 4.5 apparaît si complexe et embrouillé, c'est probablement parce que l'article 4.5 est une disposition générale d'exemption devant s'appliquer à de nombreux particuliers et organismes autres que des offices de commercialisation.

La Commission en a été réassurée par le ministre de la Consommation et des Corporations, qui a déclaré que le projet de Loi ne s'applique pas aux offices de commercialisation provinciaux. La Commission demande donc l'insertion au Bill C-42 d'une disposition excluant les offices de commercialisation provinciaux dans l'exercice légal de leurs pouvoirs intra et inter provinciaux et de leurs pouvoirs d'exportation aux termes d'une Loi provinciale et fédérale valide.

Fait à Tillsonburg (Ontario)  
ce 19 ième jour de mai 1977.

Le Président,  
The Ontario Flue-cured Tobacco Growers  
Marketing Board.

## ANNEXE 1

BULLETIN DU MARCHÉ		Jour: FINAL	Date: 1 <sup>er</sup> avril 1977	
CATEGORIE	LIVRES AUJOURD'HUI		MOYENNE	MOYENNE
BL1		BL1	124,117	114.56
BL2		BL2	6,603,935	110.40
BL3		BL3	16,216,912	107.06
BL4		BL4	4,509,225	103.20
BL5		BL5	955,125	95.84
BL6		BL6	154,004	72.64
BF2		BF2	4,161,460	115.14
BF3		BF3	20,122,012	114.17
BF4		BF4	12,715,602	113.29
BF5		BF5	4,071,485	107.41
BF6		BF6	2,176,601	85.61
BM4		BM4	415,856	117.49
BM5		BM5	187,306	109.19
BM6		BM6	136,498	72.91
BK3		BK3	45,470	83.67
BK4		BK4	234,660	82.74
BK5		BK5	106,629	63.15
BK6		BK6	14,129	45.62
BGL3		BGL3	1,584,958	102.25
BGL4		BGL4	1,040,655	92.39
BGL5		BGL5	569,198	71.21
BGL6		BGL6	143,763	46.50
BGF3		BGF3	1,179,242	102.92
BGF4		BGF4	2,039,943	92.02
BGF5		BGF5	1,784,064	69.31
BGF6		BGF6	1,261,139	44.30
BCR		BCR	535,120	98.78
CL1		CL1	155,941	111.37
CL2		CL2	10,686,136	108.83
CL3		CL3	16,321,297	105.50
CL4		CL4	5,466,606	102.67
CL5		CL5	2,603,554	100.72
CL6		CL6	4,228,593	96.31
CF2		CF2	1,029,376	109.68

Suite...

CF3			CF3	2,713,943	105.50
CF4			CF4	1,432,299	102.10
CF5			CF5	1,285,044	97.10
CF6			CF6	2,647,621	89.21
CK4			CK4	45,818	70.09
CK5			CK5	45,075	70.03
CK6			CK6	14,867	37.99
CGL3			CGL3	225,637	102.87
CGL4			CGL4	362,617	98.94
CGL5			CGL5	274,759	91.56
CGL6			CGL6	170,872	71.80
CGF4			CGF4	121,143	91.68
CGF5			CGF5	183,897	75.59
CGF6			CGF6	261,003	56.62
CCR			CCR	92,155	94.43
XL2			XL2	3,926,795	108.30
XL3			XL3	5,756,470	103.97
XL4			XL4	3,539,889	97.23
XL5			XL5	2,956,428	88.86
XL6			XL6	2,584,145	79.76
XF3			XF3	21,702	99.72
XF4			XF4	37,227	88.97
XF5			XF5	82,881	79.78
XF6			XF6	2,067,819	74.91
XK4			XK4	3,277	59.25
XK5			XK5	5,441	70.06
XK6			XK6	4,944	56.00
XGL5			XGL5	91,882	83.29
XGL6			XGL6	7,623	65.16
XCR	ND et catégories spéciales		XCR X non compris	291	78.44
SOUS-TOTAL				154,174,175*	103.83*
NDL			NDL	2,970,040	47.43
NDF			NDF	395,720	36.46
NDG			NDG	823,740	27.15
NMD&K			NMD&K	45,429	34.56
SPF			SPF	639,482	77.30
TOTAL				159,048,586	102.09

DERNIÈRES POSITIONS POUR



ANNEXE 2

LES GROUPEMENTS AGRICOLES CRAIGNENT QUE LE PROJET DE LOI N'INTERDISE  
LES OFFICES DE COMMERCIALISATION.

PAR: ELLEN ROSEMAN

Les grands organismes agricoles du Canada craignent que le nouveau projet de loi sur la concurrence, présenté le mois dernier, ne mette fin législativement aux offices de commercialisation.

Le Bill, présenté le 16 mars par M. Anthony Abbott, ministre de la Consommation, a été renvoyé au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques. Ce dernier projette de tenir des audiences publiques à partir de la fin de mai.

En raison d'un libellé quelque peu ambigu, les implications du Bill ne sont pas apparues immédiatement. Mais maintenant que les groupes agricoles ont pu obtenir des avis juridiques, ils disent qu'il aura pour effet de condamner l'activité des offices de commercialisation des produits agricoles. De fait, le projet de Loi, qui a pour but de condamner les monopoles et toute activité anticoncurrentielle, n'exempte pas spécifiquement les offices de commercialisation des produits agricoles de ses dispositions.

Si les offices de commercialisation ne sont pas exclus de la Loi, ils ne pourront plus fixer les prix ni restreindre l'offre en produits agricoles.

"Il est arrivé comme la foudre", déclare M. Max Roytenberg, directeur général de l'Office canadien de commercialisation des oeufs. Nous ne savions pas que le Bill était spécialement conçu pour rendre notre activité illégale.

Même s'il existait dans le Bill certaines mesures de protection pour les offices de commercialisation notre avocat nous a dit qu'elles seraient si faibles que nous serions continuellement en procès."

M. David Kirk, secrétaire administratif de la Fédération canadienne de l'agriculture a déclaré: "Nous ne croyons pas qu'il faille superposer un nouveau système de surveillance à l'ancien, ce qui serait une source réelle de tracasseries et de litiges."

M. Peter Hannam, président de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, a résumé les diverses impressions des agriculteurs au sujet de l'ingérence gouvernementale en disant: "La collectivité agricole tient fermement à ces institutions de commercialisation et ne veut pas qu'elles soient détruites."

Selon le ministre de l'Agriculture, l'hon. Eugène Whelan, le Bill "sera adopté sous sa forme actuelle quand les poules auront des dents."

Il a déclaré que son ministère avait demandé à s'entretenir avec les hauts fonctionnaires du ministère de la Consommation au sujet

du projet de Loi, l'automne dernier, mais que cette invitation était restée lettre morte.

M. Whelan estime que le Bill représenterait un abus de pouvoir de la part des hauts fonctionnaires de la Consommation et une injustice à l'égard d'une partie de la société (les agriculteurs).

Si le projet de Loi était adopté, "il créerait une forme de totalitarisme dont une société productive n'a que faire" a-t-il ajouté. Il existe environ 100 offices de commercialisation des produits agricoles qui sont soumis à l'autorité fédérale et provinciale. Un grand nombre d'entre eux ont des pouvoirs de gestion de l'offre, ce qui signifie qu'ils peuvent la restreindre afin de maintenir les prix à la hausse.

M. Abbott et Mme Beryl Plumptre, ancien chef de la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, ont accusé la gestion de l'offre de faire monter excessivement le prix des produits alimentaires et de réduire l'efficacité.

M. Whelan a pris la défense des offices de commercialisation contre ces accusations. "J'ai toujours dit qu'un office de commercialisation investi du pouvoir de fixer les prix est sujet à des contrôles aussi sévères que ceux auxquels les hommes d'affaires ou les travailleurs doivent se soumettre," a-t-il affirmé dans une interview téléphonique hier."



Le projet de Loi prévoit des exemptions pour certains groupes, comme les employeurs qui négocient de nouveaux contrats avec des syndicats ouvriers.

Il exempté aussi "l'activité réglementée" qui se définit comme une activité autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes dont elle peut réglementer l'activité.

Mais la définition d'activité réglementée exclut les offices de commercialisation qui, dans la plupart des cas, sont contrôlés par les agriculteurs (personnes dont l'activité est réglementée).

Et même si l'activité des offices de commercialisation est contrôlée par des organismes gouvernementaux fédéral et provinciaux, ceux-ci exercent une surveillance plutôt qu'une réglementation, ce qui n'entre pas dans la définition.

"Il s'agit en fait d'une erreur de libellé", déclare David Kirk de la Fédération canadienne de l'agriculture. "L'exemption des offices de commercialisation des produits agricoles se trouve déjà dans la Loi, mais elle est mal formulée."

Toutefois, un haut fonctionnaire du ministère de la Consommation a contesté cette interprétation et a déclaré qu'il n'était nullement prévu de soustraire les offices de commercialisation à l'application de la Loi.

M. Robert Bertrand, Directeur des enquêtes et recherches de ce ministère à Ottawa, a déclaré que les offices de commercialisation peuvent devoir changer leur composition pour satisfaire au projet de Loi.

"Si ces offices doivent lutter contre la concurrence, ils doivent alors être nommés par le gouvernement. Nous ne voulons pas de cartel privé" a-t-il précisé.

"S'il faut un accord pour fixer les prix, qu'il soit conclu par le gouvernement lui-même".

Suivant l'interprétation que donne M. Bertrand du projet de Loi, tout office de commercialisation investi du pouvoir de gestion de l'offre doit faire nommer la majorité de ses membres par le gouvernement.

Il n'y aurait qu'une seule exception et ce serait dans le cas d'un marché des produits agricoles dominé par les importations. "Alors, l'intérêt public serait protégé par la concurrence" a-t-il conclu.

Les groupes d'agriculteurs ont allégué que leur activité était déjà supervisée par le gouvernement et qu'un niveau supplémentaire de contrôle plongerait le système de commercialisation dans le chaos. "Les tracasseries auraient raison de lui" a dit M. Whelan.

Ils projettent de soumettre des mémoires et de comparaître devant le Comité de la Chambre au printemps prochain pour s'assurer que la Loi révisée exempterait nommément les offices de commercialisation des produits agricoles de son application.

PROFIT DE LOI SUR LA CONCURRENCE

Le 28 avril 1977

Abbott nie toute intention de détruire les offices de commercialisation

Le ministre de la Consommation, M. Anthony Abbott, a nié hier que le projet de Loi sur la concurrence, présenté il y a un mois, vise à détruire les offices de commercialisation.

"Le Bill n'empiète pas sur les offices de commercialisation, et si certains groupes d'agriculteurs prétendent le contraire, je conteste alors leur conseil juridique," a-t-il dit dans une entrevue téléphonique depuis Ottawa.

Mais si leur interprétation se révèle exacte, nous modifierons le libellé.

Projet de loi sur la concurrence, visant à condamner les monopoles et les activités anticoncurrentielles, a été présenté au Comité de la Chambre des communes qui tiendra des audiences publiques à la fin de mai.



Les principaux groupes d'agriculteurs du Canada s'inquiètent des conséquences du Bill qui n'exemptent pas nommément les offices de commercialisation des produits agricoles.

Comme ceux-ci ont le pouvoir de fixer des prix et de restreindre l'offre de produits agricoles, le Bill pourrait rendre leur activité illégale. À tout le moins, il pourrait gêner leurs prises de décision en ajoutant un nouveau niveau de contrôle gouvernemental.

M. Abbott s'est défendu d'être l'ennemi des offices de commercialisation. "Je fais toutefois certaines réserves au sujet de la gestion de l'offre. Je me demande à quel point ces offices sont efficaces pour la protection du consommateur ... Mais je ne suis pas contre".

Il a réfuté une suggestion faite antérieurement par un haut-fonctionnaire de son ministère et comme quoi la nouvelle Loi sur la concurrence soumettrait les offices de commercialisation provinciaux au contrôle fédéral." Le projet de loi ne s'applique pas aux offices de commercialisation provinciaux."

Pour ce qui est des offices de commercialisation fédéraux (il n'y en a que deux: L'Office canadien de commercialisation des oeufs et l'office canadien de commercialisation de la dinde), il a déclaré que le projet de loi veillerait à ce qu'ils se limitent aux pouvoirs établis par le gouvernement, et à ce qu'ils ne gênent pas la concurrence.

## WHELAN MENACE DE DEMISSIONNER SI OTTAWA REJETTE LES OFFICES DE COMMERCIALISATION

OTTAWA (CP) - Le ministre de l'Agriculture, l'hon. Eugène Whelan, a dit aujourd'hui qu'il démissionnerait si le gouvernement n'accepte pas le principe des offices de commercialisation des produits agricoles.

M. Whelan parlait devant le Comité de l'agriculture des Communes où il a également accusé les critiques des offices de commercialisation et les organes de diffusion de ne pas présenter une image fidèle du rôle qu'ils jouent en protégeant les revenus agricoles.

Il répondait aux questions des députés sur l'avenir des offices dans l'industrie de l'agriculture.

M. Eymard Corbin (L. Madawaska-Victoria) a demandé à M. Whelan ce qu'il pensait de ce que M. Corbin a appelé "la regrettable décision prise par les cultivateurs de pommes de terre du Nouveau-Brunswick de refuser l'établissement d'un office de commercialisation des pommes de terre".

Les agriculteurs ont voté contre la proposition à faible majorité alors qu'environ 37% de ceux qui avaient le droit de voter s'en sont abstenus.

M. Corbin, originaire de la "ceinture" de culture des pommes de terre du Nouveau-Brunswick, a pressé le ministre de l'Agriculture

de lancer un programme d'information du public pour mieux présenter les deux aspects de la controverse, qui entoure les avantages présentés par les offices de commercialisation.

Le député conservateur progressiste, Jack Murta (Lisgar) a déclaré que la défense des offices présentée par M. Whelan devenait répétitive et avait pour effet de perturber la collectivité agricole.



## APPENDICE «FTE-36»

Soumission de l'Office Canadien de Commercialisation du Dindon  
au Comité Permanent des  
Finances, Commerce et Affaires Economiques  
Chambre des Communes

Sujet: Loi sur la Concurrence - Projet de Loi C-42.

## INTRODUCTION

1. L'Office Canadien de Commercialisation du Dindon (l'O.C.C.D.) fut établi par Proclamation sous la Loi sur les Offices de Commercialisation des Produits de Ferme (Canada) et possède tous les pouvoirs disponibles aux offices sous la Loi sur les Offices de Commercialisation des Produits de Ferme par rapport aux dindons. Il se compose de membres nommés par les offices provinciaux de commercialisation du dindon qui participent.
2. L'O.C.C.D. fut établi par suite d'une Entente entre le Gouvernement Fédéral et les gouvernements de toutes les provinces sauf Terre-Neuve et l'Ile-du-Prince-Edouard, après une série d'audiences publiques tenues en 1975 qui indiquèrent le besoin pour cet office.
3. L'O.C.C.D. est surveillé par le Conseil National de Commercialisation des Produits de Ferme qui, en tour, sous section 16 de la Loi sur les Offices de Commercialisation des Produits de Ferme doit présenter un rapport annuel au Parlement par intermédiaire du Ministre de l'Agriculture. L'O.C.C.D. doit obtenir l'approbation du Conseil sur tous les ordres ou règlements qui établissent des contingentements, imposent des prélèvements, changent ou ajustent les prix. En plus, le Conseil a le pouvoir de révision générale ou de refus sur tous les ordres ou règlements de l'O.C.C.D. Les Régies Provinciales de Surveillance ont un pouvoir semblable sur les offices provinciaux de commercialisation du dindons.
4. Généralement, l'O.C.C.D. a le pouvoir d'autorité sur le commerce inter-provincial ou d'exportation de dindons et les offices provinciaux ont le pouvoir d'autorité sur le commerce intra-provincial de dindons. En travaillant ensemble, l'O.C.C.D. et ces offices provinciaux sont capables de pratiquer un programme de gérance de l'approvisionnement pour le bienfait des

consommateurs, des transformateurs et des producteurs. Si l'O.C.C.D. et ces offices ne peuvent pas travailler ensemble, le système faillira au détriment des consommateurs, des transformateurs et des producteurs.

5. L'O.C.C.D. est responsable d'accorder des permis aux producteurs qui commercialisent du dindon au Canada, de recueillir des renseignements par rapport à ces commercialisations, d'interdire une province de faire du dumping dans une autre. L'O.C.C.D. doit établir des contingentements de commercialisations inter-provinciaux ou d'exportations pour les producteurs Canadiens. Lorsque ces contingentements sont combinés avec les contingentements intra-provinciaux établis par les offices provinciaux de commercialisation ils aident à éviter des manques ou des surplus de dindons ainsi que le marché instable qui résultera par de tels manques ou surplus.

#### Inquiétude au sujet du projet de loi C-42

6. Les propositions pour une nouvelle Loi sur la Concurrence pour le Canada, dans leurs formes présentes, pourraient captiver et interdire les activités nécessaires pour le programme de gérance de l'approvisionnement que le Parlement, par moyen de la Loi sur les Offices de Commercialisation des Produits de Ferme, la Loi sur la Commercialisation des Produits Agricoles et tous les gouvernements provinciaux par moyen de Loi Provinciale, promouvait depuis la première Législation de commercialisation qui fut passée dans la Colombie Britannique il y a 50 ans.
7. L'Accord Fédéral-Provincial qui a établi l'O.C.C.D. spécifie les objectives du programme de gérance de l'approvisionnement - c'est à dire,



"devant assurer l'harmonisation de la commercialisation des dindons au Canada, des recettes équitables au producteur, un approvisionnement assuré en produit de haute qualité au consommateur..."

8. Par moyen de l'O.C.C.D., le gouvernement Fédéral et les gouvernements ont essayé de renforcer le rôle des producteurs individuels qui doivent souvent négocier avec des acheteurs qui possèdent beaucoup de pouvoir économique. Des entités comme des coopératives de commercialisation pour des producteurs et l'Office Canadien de Blé furent créés avec les offices de commercialisation pour éviter l'exploitation des producteurs individuels et ils sont maintenant une partie nécessaire et acceptée dans notre système de commercialisation.
9. L'O.C.C.D. croit que toutes parties de l'industrie de dindon profitent lorsque l'approvisionnement est pareille aux demandes. Avec la récurrence des cycles de production et de prix dans l'industrie d'Agriculture du produit excessif est produit lorsque les prix sont hauts et le résultat est que les prix tombent en-dessous du coût de production. Conséquemment, seulement les gros producteurs peuvent maintenir leurs besognes et le manque de dindon crée des prix excessifs avec moins de compétition. Le consommateur ainsi que la majorité des petits producteurs souffrent le plus lorsqu'un programme de gérance de l'approvisionnement n'est pas pratiqué.
10. Il devrait être souvenu que les entités de commercialisation de producteur, y compris l'O.C.C.D., s'occupent de commodités pour qu'y il existe des alternatives compétitives ou des remplacements. Les prix ont une influence sur la consommation et les forces naturelles du marché ajustent constamment les prix et la production.
11. Il devrait être mentionné que l'O.C.C.D. et plusieurs offices de commercialisation ont des comités consultatifs qui consistent de

représentants des consommateurs et des transformateurs qui assistent à leurs assemblées reçoivent les renseignements de commercialisation présentés à leurs membres et assistent les membres dans leurs délibérations. L'O.C.C.D. croit que cela est nécessaire pour une industrie dirigée aux demandes et il continuera à encourager la participation des consommateurs et des transformateurs.

12. Comme les propositions indiquent, les cours ont trouvé qu'un programme de gérance de l'approvisionnement basé sur une législation valide n'est pas au détriment ou contre les intérêts du publique et n'est pas un moyen de limiter ou d'éviter la compétition. Conséquemment, les offices de commercialisation furent libres de pratiquer un programme de gérance de l'approvisionnement sachant que cet activité n'est pas contraire à la Loi Relative aux Enquêtes sur les Coalitions ou du Code Criminel. Le Parlement a aussi spécifié sous section 33 de la Loi sur les Offices de Commercialisation de Produits de la Ferme que n'importe quelle Entente ou contrat adopté sous autorité de la Loi sur les Offices de Commercialisation de Produits de la Ferme ne sera pas gouverné par la Loi Relative aux Enquêtes sur les Coalitions. Comme indiqué préalablement les propositions vont contre ceci.
13. L'O.C.C.D. est activement surveillé par le Conseil National de Commercialisation des Produits de Ferme et les offices provinciaux de commercialisation sont activement surveillés par les Régies Provinciales de Surveillance. Le projet de Loi actuel ignore complètement l'idée de surveillance active par les fonctionnaires indépendants nommés par le Gouvernement et exemptera seulement la conduite requise ou autorisée par un office publique de réglementation qui n'est pas nommé par ceux étant réglés.

14. La surveillance existante des offices de commercialisation n'est pas seulement méconnaissable sous ce Projet de Loi suggéré, mais une surveillance redondante est suggérée en soumettant les offices de commercialisation à une intervention par l'avocat de la Loi sur la Concurrence.
  15. L'O.C.C.D. est de l'opinion que le Projet de Loi devrait être modifié pour exempter les offices de commercialisation de ses provisions. Nous suggérons que le Projet de Loi soit modifié par l'addition suivante:
    - 4 (3) Cette Loi ne s'applique pas aux offices de commercialisation, aux conseils ou offices établis par une Loi de Parlement ou de la législature d'une province lorsque ces offices ou conseils se conduisent sous autorité de cette Loi.
  16. L'O.C.C.D. demande respectueusement permission d'apparaître devant le Comité Permanent pour discuter cette matière ainsi que d'autres matières présentes dans ce Projet de Loi qui nous concerne beaucoup.
-



















## WITNESSES—TÉMOINS

*At 9:30 a.m.*

*From the Canadian Labour Congress:*

Mr. Ronald Lang, Director of Research and Legislation Department.

Mr. Donald Montgomery, Secretary-Treasurer.

Mr. George Nakitsas, Economist.

*From the Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing and Nova Scotia Marketing Board:*

Mr. Hector Hill, Member, Nova Scotia Marketing Board.

Mr. Martin Herschorn, Solicitor for the Department of Agriculture.

Mr. Arnold Rovers, Director of Marketing and Economics.

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research.

Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

*At 3:30 p.m.*

*From the Canadian Egg Marketing Agency:*

Mr. M. E. Pringle, Chairman.

Mr. M. M. Roytenberg, General Manager.

Mr. François Lemieux, Legal Counsel.

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research.

*At 8:00 p.m.*

*From the Ontario Federation of Agriculture:*

Mr. Peter Hannam, President.

Mr. H. E. Harris, Q.C., Legal Counsel.

*From the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board:*

Mr. T. Raytrowsky, Chairman.

*From the Canadian Turkey Marketing Agency:*

Mr. C. Riediger, Chairman.

Mr. J. W. Wyne, Secretary Manager.

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

*A 9 h 30*

*Du Congrès du travail du Canada:*

M. Ronald Lang, directeur du département de la recherche et de la législation.

M. Donald Montgomery, secrétaire trésorier.

M. George Nakitsas, économiste.

*Du ministère de l'Agriculture et de la commercialisation de la province de la Nouvelle-Écosse et de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse:*

M. Hector Hill, membre, Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse.

M. Martin Herschorn, conseiller juridique du ministère de l'Agriculture.

M. Arnold Rovers, directeur de la commercialisation et de l'économique.

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches.

M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

*A 15 h 30*

*De l'Office canadien de commercialisation des œufs:*

M. M. E. Pringle, président.

M. M. M. Roytenberg, directeur général.

M. François Lemieux, conseiller juridique.

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches.

*A 20 heures.*

*De l'Ontario Federation of Agriculture:*

M. Peter Hannam, président.

M. H. E. Harris, c.r., conseiller juridique.

*De l'Office de commercialisation des producteurs de tabac jaune de l'Ontario:*

M. T. Raytrowsky, président.

*De l'Office canadien de commercialisation du dindon:*

M. C. Riediger, président.

M. J. W. Wyne, secrétaire-gérant.

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 58

Wednesday, June 15, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 58

Le mercredi 15 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the  
Combines Investigation Act and to amend the  
Bank Act and other Acts in relation thereto or in  
consequence thereof.

CONCERNANT:

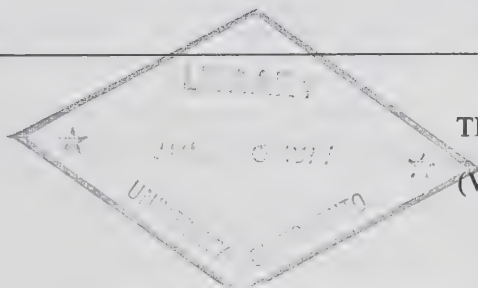
L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative  
aux enquêtes sur les coalitions et apportant des  
modifications corrélatives à la Loi sur les banques  
et à d'autres lois.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Mr. Norman Cafik  
*Vice-Chairman:* Mr. Herb Breau

Messrs.

Andres ( <i>Lincoln</i> )	Collenette
Balfour	Condon
Clarke ( <i>Vancouver</i> <i>Quadra</i> )	Daudlin
Clermont	Demers
	Huntington

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* M. Norman Cafik  
*Vice-président:* M. Herb Breau

Messieurs

Lajoie	Rodriguez
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Scott
Leblanc ( <i>Laurier</i> )	Stevens
Philbrook	Wise—(20)
Ritchie	

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Wednesday, June 15, 1977:

Mr. Clarke (*Vancouver Quadra*) replaced Mr. Wise;  
Mr. Scott replaced Mr. Lambert (*Edmonton West*);  
Mr. Wise replaced Mr. Kempling.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 15 juin 1977:

M. Clarke (*Vancouver Quadra*) remplace M. Wise;  
M. Scott remplace M. Lambert (*Edmonton-Ouest*);  
M. Wise remplace M. Kempling.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 15, 1977  
(70)

## [Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:45 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Demers, Huntington, Lajoie, Philbrook and Ritchie.

*Witnesses: From the Ontario Milk Marketing Board:* Mr. Francis Redelmeier, Member—Region 6; Mr. H. E. Harris, Q.C., Solicitor. *From Dominion Dairies Ltd:* Mr. Charles Scott, President; Mr. S. F. M. Wotherspoon, Solicitor, Honeywell, Wotherspoon; Mr. P. C. LaBarge, Solicitor, Honeywell, Wotherspoon. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

*In attendance:* Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Redelmeier from the Ontario Milk Marketing Board made a statement.

*It was agreed,*—That the following briefs be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

1. Ontario Milk Marketing Board (*See Appendix "FTE-37"*)
2. Dominion Dairies Limited (*See Appendix "FTE-38"*)

Messrs. Scott and Wotherspoon from the Dominion Dairies Limited made statements.

The witnesses from the Ontario Milk Marketing Board and Dominion Dairies Limited answered questions.

Mr. Davidson from the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 6:00 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m. Thursday, June 16, 1977.

*Le greffier du Comité*

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 JUIN 1977  
(70)

## [Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 45, sous la présidence de M. Cafik (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Demers, Huntington, Lajoie, Philbrook et Ritchie.

*Témoins: De l'Ontario Milk Marketing Board:* M. Francis Redelmeier, membre—Région 6; M. H. E. Harris, C.R. *De Dominion Dairies Ltée:* M. Charles Scott, président; M. S. M. F. Wotherspoon, conseiller juridique, Honeywell, Wotherspoon; M. P. C. LaBarge, conseiller juridique, Honeywell, Wotherspoon. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des Enquêtes et recherches.

*Aussi présents:* M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur le bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M. Redelmeier de l'Ontario Milk Marketing Board fait une déclaration.

*Il est convenu,*—Que les mémoires suivants soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour.

1. Ontario Milk Marketing Board (*Voir Appendice «FTE-37»*)
2. Dominion Dairies Limitée (*Voir Appendice «FTE-38»*)

MM. Scott et Wotherspoon de Dominion Dairies Limitée font des déclarations.

Les témoins de l'Ontario Milk Marketing Board et de Dominion Dairies Limitée répondent aux questions.

M. Davidson du ministère de la Consommation et des Corporations répond aux questions.

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 16 juin 1977, à 9 h 30.

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, June 15, 1977

• 1548

[Text]

**The Chairman:** We shall resume consideration of our order of reference relating to the subject matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

I would like to welcome the two delegations this afternoon, on behalf of all members of the Committee, namely the Ontario Milk Marketing Board and Dominion Dairies Limited.

Seated to my immediate right are representatives of the Ontario Milk Marketing Board, in the following order: Mr. Francis Redelmeier, who is a member of Region 6 of the Ontario Milk Marketing Board; Mr. Harry Parker secretary to the Board; and Mr. Harris, Q.C., who is solicitor to the Board.

To their immediate right are three representatives of Dominion Dairies Limited: Mr. Charles Scott, President; Mr. S. F. M. Wotherspoon, solicitor, from Honeywell Wotherspoon; and Mr. P. C. LaBarge, solicitor for Honeywell Wotherspoon as well. Mr. LaBarge and Mr. Harris have both appeared before us on this same subject matter, as solicitors to other groups.

Welcome gentlemen. I want now to provide an opportunity, first to Mr. Redelmeier of the Ontario Milk Marketing Board, to give us a summation of the central points that are of concern to them in the subject matter we are now dealing with.

Mr. Redelmeier.

**Mr. Francis M. Redelmeier (Board Member, Region 6, Ontario Milk Marketing Board):** Thank you, Mr. Chairman, and members of the Standing Committee. Our Board appreciates very much the opportunity to make this presentation today. I am only sorry that our Chairman cannot be with us, but he is attending meetings of the International Dairy Federation in Stockholm.

Unless the Committee wishes it, it is my intention just to read a short résumé of our submission; we have sent copies of it, which I am assuming have been read or will be read by the members of the Committee.

**The Chairman:** Perhaps I could, at this moment, seek the concurrence of the Committee to attach to the *Minutes of Proceedings* of today's deliberations the submissions made by both groups who are here before us, so you can rest assured that they are part of our *Minutes* and have, indeed, been distributed previously.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Proceed.

**Mr. Redelmeier:** The best legal advice we have been able to obtain clearly indicates to us that Bill C-42, as it is at present written, could have dire effects indeed on the very operation of our Board. I attended last night's hearing and I heard consid-

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 15 juin 1977

[Translation]

**Le président:** Nous reprenons l'examen de notre ordre de renvoi, le bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Je souhaite la bienvenue à deux délégations cet après-midi. Au nom des membres du Comité, je salue les représentants de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario et ceux de la *Dominion Dairies Ltée*.

A ma droite, les représentants de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario: M. Francis Redelmeier, qui est membre de la région n° 6 de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario. M. Harry Parker, secrétaire de l'Office et M. Harris, C.R., avocat de l'Office.

Les représentants de la Dominion Dairies Limited maintenant: M. Charles Scott, président; M. S. F. M. Wotherspoon, avocat, du cabinet Honeywell Wotherspoon; M. P. C. LaBarge, avocat du cabinet Honeywell Wotherspoon également. M. LaBarge et M. Harris ont déjà témoigné ici en qualité d'avocats d'autres groupes.

Bienvenue messieurs. Je demanderai maintenant à M. Redelmeier de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario de nous donner un résumé des principales questions qui les inquiètent au sujet du bill C-42.

Monsieur Redelmeier.

**M. Francis M. Redelmeier (Membre de l'Office, région n° 6, Office de commercialisation du lait de l'Ontario):** Merci, monsieur le président et messieurs les membres du Comité. Notre office est très heureux d'avoir l'occasion de présenter son point de vue aujourd'hui. Je suis désolé cependant que notre président ne soit pas avec nous; il assiste à la réunion de la Fédération internationale des producteurs laitiers, qui se tient à Stockholm.

Avec l'assentiment des membres du Comité, nous ne lirons qu'un bref résumé de notre mémoire. Nous vous avons envoyé des exemplaires de ce mémoire, et je suppose que vous l'avez lu, ou que vous le lirez bientôt.

**Le président:** Je saisis l'occasion pour demander aux membres du Comité si nous pouvons annexer au compte rendu de la séance d'aujourd'hui les mémoires des deux groupes de témoins. Recevez donc notre assurance que vos mémoires font partie du procès verbal, même s'ils ont déjà été distribués.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Allez-y.

**M. Redelmeier:** Tous nos conseillers juridiques nous disent que le bill C-42, dans sa forme actuelle, pourrait avoir des effets désastreux sur les activités de notre office. J'ai assisté à la séance d'hier soir, lorsqu'on a beaucoup discuté de questions



## [Texte]

erable discussion on the legal implications. Since then we have spent the morning with our Solicitor and he again reminds me that the exemptions as indicated in proposed Section 4.5(2) (a), (b) and (c) would leave a great deal of uncertainties and a great deal of litigation against any action that the Board might take.

• 1550

Mr. Chairman, this, I believe, has been discussed at considerable length on previous occasions and I would hesitate to take the Committee's time to have to go over it again. I just want to reiterate in summary that as we see it the exemptions under proposed section 4.5 are insufficient to let us continue operating the way we have in the past without danger of lengthy litigation. We have been in litigation in years gone by which has established the legality of our action and we would very much regret having to go through that whole process over again in the light of the new legislation which does not give us the exemption we have had before.

There is, of course, and that must be understood, considerable regimentation of the milk producers by the Board and the producers in the province and the whole industry have accepted what is going on because it is the producers' own Board that is doing it and has acted in the past in a very responsible way under any changes that could make a major effect for us. I want to stress also that we have yet to see a valid reason why it is in the consumers' interest that our Board's structure and operation should be changed. We have shown in our written submission that the legislation under which the Board operates contains extensive safeguards to protect the public.

This, we earnestly believe, is a matter of fact and not of opinion and all the relevant sections can be seen by anyone who cares to study the milk act and the related regulations. The Board, therefore, submits that the milk act and the regulations made under it provide a very effective framework for the efficient operation of the milk plan and there are more than adequate provisions in the act and the regulations to safeguard the interests of everyone affected by it and that includes consumers both individually and as a group.

I might say, Mr. Chairman, that at least once a year and more often if there should be a price change in milk we meet with the consumers' Association representatives. We invite them to come to us and go over our situation; we go over our cost-of-production figures with them to explain why it is unavoidable for us to have a price change, and unfortunately all the price changes in the recent past have been upward price changes because of the general inflation in the country. So we go over our situation with the consumers and we invariably have had a great deal of sympathetic understanding by the Consumers' Association.

Also we meet with the Consumers' Association, they always invite us to their annual meetings and sometimes to other meetings and usually our Chairman and one or two others attend those meetings to explain our situation, answer questions and criticisms and so on. The way we operate, we have the Board which is responsible for the formulation of policy

## [Traduction]

juridiques. Nous avons passé la matinée en consultation avec notre avocat et il me rappelle que les exemptions que contiennent les alinéas 4.5(2)(a), (b) et (c) donnent lieu à beaucoup d'incertitude et ouvrent la porte à la poursuite contre toute décision de la commission.

Monsieur le président, on a déjà longuement discuté de cela et j'hésiterais à prendre le temps précieux des membres du Comité pour y revenir. Je voudrais tout simplement souligner une fois de plus que les exemptions contenues dans l'article 4.5 sont insuffisantes et ne nous permettent pas de poursuivre nos activités comme dans le passé sans courir le risque de susciter leur remise en question. On nous a intenté des poursuites dans le passé et nous avons prouvé que nos activités étaient tout à fait légales. Nous serions désolés de devoir passer encore par là, à cause d'une nouvelle loi qui serait adoptée et qui ne contiendrait pas les exemptions dont nous jouissions auparavant.

L'Office de commercialisation, il faut bien le comprendre, tient les producteurs de lait au pas et ces derniers comme toute l'industrie ont accepté les activités de l'Office qu'ils considèrent comme leur propre office. Ils considèrent que l'Office a agi dans le passé de façon responsable en adoptant des modifications qui avaient une très forte incidence sur nos activités. Je voudrais également souligner qu'on ne nous a pas encore donné de raison valable pour expliquer comment il faudrait que la structure et les activités de notre office soient modifiées dans l'intérêt du consommateur. Dans notre mémoire écrit, nous indiquons que la loi qui régit l'office contient les garanties nécessaires à la protection du public.

Nous sommes fermement convaincus de cela et ce n'est pas seulement une opinion. Quiconque veut bien se donner la peine d'étudier la Loi du lait constatera que ses dispositions et les règlements qui l'accompagnent sont amplement suffisants. L'Office est donc d'avis que la Loi du lait et les règlements qui l'accompagnent constituent le cadre approprié pour toutes activités concernant l'industrie laitière; la combinaison des deux prévoit les garanties nécessaires pour protéger tous les secteurs: ceux des consommateurs, isolés comme ceux des consommateurs groupés.

Monsieur le président, nous rencontrons les représentants des associations de consommateurs au moins une fois l'an et plus souvent si le prix du lait doit être modifié. Nous les invitons à venir étudier la situation avec nous et nous révisons les chiffres des prix de revient en leur expliquant pourquoi nous devons absolument relever le prix du lait. Malheureusement, dans le passé, il nous a toujours fallu modifier le prix du lait en le relevant à cause de l'inflation qui sévit au pays. Les consommateurs sont donc consultés et, invariablement, nous avons obtenu, de la part des associations de consommateurs, compréhension et collaboration.

De la même manière, les associations de consommateurs nous invitent toujours à leur réunions annuelles et parfois à d'autres réunions. Ordinairement, notre président s'y rend accompagné d'un ou deux autres membres et il y explique quel est notre point de vue; il répond aux questions et aux critiques qu'on lui adresse. Nos activités maintenant: l'Office est res-



[Text]

and the supervision of operations and which is composed of producers democratically elected by producers representing every area of the province.

Secondly, there is the milk commission, a body corporate constituted under the act, with all its members composed of appointees of the Lieutenant Governor in Council. Under this system we submit that milk is marketed in Ontario in a democratic manner and in addition it is done in an efficient and economic way as well.

We have tried to illustrate in our written submission the main activities of our Board as well as indicating that there is even more justification today than in 1965 for the existence of the Board. We contend that our operations and activities are performed efficiently and economically. Producers pay less than one fifth of a cent per quart for administrative costs, and transportation charges have been held to a 42-per-cent increase over the last nine years. I think that is quite a record. In the nine years since the board started operating, the cost of transporting milk from the farm to the first buyer has increased only 42 per cent.

• 1555

In our written submission we deal at length with the board's pricing policies and its involvement in supply management. This was done intentionally because those are the two primary areas where we believe ill-informed criticism is levied against marketing boards. We would just add one further comment in this area. There are several factors in the economic formula used by the board for setting Class I milk prices. A copy of that was sent to the clerk of this Committee, Mr. Chairman. Some people might think that having a supply and demand factor in that price formula is a veiled way of our board's trying to restrict supply in order to increase prices. Actually, the effect has been quite the opposite. Since the 1970-1972 base period, the formula has shown an increase of 65 per cent; that is, until early this year. The actual price to the producer has only gone up 62.5 per cent, but if the supply and demand factor had not been in there the increase would have been 83 per cent, a full 20 per cent higher than it actually was. Incidentally, the cost-of-production part of our price formula has shown an increase of 73 per cent. So there again, the cost of production went up 73 per cent while the actual price that the farmer has produced increased only 62.5 per cent. The difference there means that it takes a farm of ever-increasing efficiency in order to come out reasonably well at the end of the year.

I might also say that the Anti-Inflation Board has agreed with our pricing practices. When that legislation was passed, as you no doubt know, Mr. Chairman, farm gate prices were specifically exempt from that legislation. However, we as a board felt that we wanted to co-operate with the spirit of that legislation and we were among the first to approach the AIB to establish contact with them. That was in the fall of 1975. Our board held fluid milk prices unchanged, without any increase, until April 1, 1977. As a matter of fact, that increase on April 1, 1977 was the first increase that we had for fluid milk in two

[Translation]

pensable de la formulation de politiques et de la surveillance d'activités. Il est formé de producteurs élus démocratiquement par leurs pairs et qui représentent chaque région de la province.

Deuxièmement, la Commission ontarienne du lait, qui est un organisme incorporé en société en vertu de la loi, est formé de membres nommés par le Lieutenant gouverneur en conseil. Le système prévoit donc que la commercialisation du lait en Ontario se fait de façon démocratique et au surplus, elle est efficace et rentable.

Dans notre mémoire, nous avons décrit nos principales activités en insistant bien sur la raison d'être même de l'Office qui est plus indispensable encore aujourd'hui qu'en 1965. Nous croyons que nos activités sont à la fois rentables et efficaces. Les producteurs paient moins d'un cinquième de cent la pinte de lait en frais administratifs et les frais de transport n'ont augmenté que de 42 p. 100 au cours des neuf dernières années. Je crois que c'est un tableau assez éloquent. L'Office, en neuf ans d'existence, a maintenu le coût du transport du lait de la ferme à l'acheteur à un niveau tel que la hausse n'a pas dépassé 42 p. 100.

Dans notre mémoire écrit nous développons les politiques d'établissement des prix de l'Office et nous expliquons ses activités de réglementation de l'approvisionnement. Nous l'avons fait à dessein car ce sont les deux principaux secteurs qui consistent des critiques en mauvaise connaissance de cause d'ailleurs. Je n'ajouterai qu'une seule chose à ce sujet. Plusieurs facteurs interviennent dans la formule économique dont se sert l'Office pour établir les prix du lait de première catégorie. Nous avons envoyé un exposé sur la façon dont nous procédons au greffier du Comité. D'aucuns penseront que l'intervention du facteur de l'offre de la demande dans la formule d'établissement du prix est une façon détournée pour l'Office de restreindre l'approvisionnement afin de faire monter les prix. En fait, le résultat est tout autre. La période de base, 1970-1972, permet de constater que l'utilisation de la formule a entraîné une augmentation de 65 p. 100 du prix. Et ce jusqu'au début de l'année en cours. Le prix perçu par le producteur n'a augmenté en fait que 62,5 p. 100 mais si nous n'avions pas tenu compte de l'offre et de la demande, cette augmentation aurait atteint de 83 p. 100, soit 20 p. 100 de plus que l'augmentation réelle.

Je voudrais dire en passant, que le prix de revient a augmenté de 73 p. 100. Ce prix de revient intervient dans la formule mais il n'en demeure pas moins que le prix perçu par le producteur n'a augmenté que de 62,5 p. 100. Il faut donc que la productivité d'une ferme ait augmenté de façon constante pour que l'augmentation se soit maintenue à ce niveau-là. J'ajouterai que la Commission anti-inflation a toujours approuvé nos augmentations de prix. Lorsque la loi a été adoptée, les prix de produits de la ferme étaient exemptés de ces dispositions, ce que vous savez fort bien. Néanmoins, nous

*[Texte]*

full years, 24 months, and that increase was held to 5 per cent, or 60 cents per hundred pounds for the farmer. The Anti-Inflation Board looked into our pricing practices and said we could have increased our price by 66 cents or 10 per cent more than we actually did, and still be in compliance with the AIB. I think that is another example that we are acting in a very responsible way.

I should also like to mention today the significant research programs our board operates to help farmers and to improve efficiency. For the current year, our board has budgeted almost half a million dollars in the research area. The major areas being covered are grants and aid to the University of Guelph; milk transportation and direction studies; farm accounting studies; mastitis control work; labour training; milk quality; and consumer marketing research. It is maybe of special interest at the present time that we have been allocating over quite a number of years a minimum of \$75,000 a year to provide nutrition education workshops to classroom teachers. Our staff go around and hold workshops for different schools. They get together with 15 or 20 teachers and help them get an understanding of nutrition generally. They spend usually a full day helping them to understand nutrition and helping them to find better ways of teaching nutrition to their students. There are three groups of different levels; primary, kindergarten, and up to grade eight. Over the past five years in this way, our people have trained over 18,000 teachers in nutrition-knowledge.

• 1600

In conclusion, Mr. Chairman, we find it extremely difficult to comprehend why there appears to be a deliberate attempt to have further intrusion and supervisory control over the Ontario Milk Marketing Board. With all due modesty, we believe we are doing a most responsible job for the dairy industry and consumers in Ontario, and in so doing maintain an important sector of the economy in a healthy condition. We merely wish to continue to be able to carry on doing our best in this area. Therefore, we hope the Standing Committee will recommend the appropriate amendments to the proposed legislation embodied in Bill C-42 to enable the Ontario Milk Marketing Board to carry on in its present form and with its present activities, including our relationship with other sectors of our industry.

Thank you very much for allowing us to be present today to advance our case. We will be happy to answer any questions, and also, as we said before, the Board will be pleased to prepare additional information for the Committee's scrutiny on any aspect of our written submission.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Redelmeier.

*[Traduction]*

voulions collaborer car nous voulions appuyer l'esprit de cette loi. Nous avons, les premiers, pris contact avec la Commission anti-inflation. C'était à l'automne 1975. Notre Office a maintenu le prix du lait de consommation au même niveau sans l'augmenter jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1977. En fait, l'augmentation qui remonte à cette date-là est la première imposée sur le lait de consommation en deux ans et elle n'équivaut qu'à 5 p. 100 ou 60c. les 100 livres de lait. La Commission anti-inflation a révisé nos pratiques de fixation des prix et elle a déclaré que nous aurions pu augmenter notre prix jusqu'à 66c., soit 10 p. 100 de plus, et nous aurions quand même respecté les directives de la Commission. Je crois que cela indique bien que les mesures que nous prenons tout à fait acceptables.

Je voudrais signaler aujourd'hui l'important programme de recherche de notre Office, en vue d'aider les producteurs à améliorer leur rentabilité. Nous avons prévu environ un demi-million de dollars cette année pour la recherche. Nous versons des sommes en subventions notamment, à l'Université de Guelph. La recherche comporte des études sur l'acheminement et le transport du lait, la comptabilité de la ferme, la lutte contre la mammite, la formation de la main-d'œuvre, la qualité du lait et la commercialisation. Il est intéressant de signaler également que nous avons réservé une somme de \$75,000 par an pour des ateliers d'information sur la nutrition à l'intention des instituteurs. Notre personnel se rend dans les écoles et réunit de 15 à 20 instituteurs et institutrices dans le but de les aider à mieux comprendre la nutrition. Les séances durent en général toute une journée, portent sur la nutrition et visent à aider les instituteurs à transmettre à leurs étudiants des principes de nutrition. Nous formons trois groupes, le primaire, le jardin d'enfants et les classes précédant la huitième année. Au cours des cinq dernières années, des membres de l'Office ont formé plus de 18,000 enseignants en matière de nutrition.

En conclusion, monsieur le président, nous avons du mal à comprendre pourquoi on voudrait intervenir dans les activités de l'Office et les régir. En toute modestie, nous croyons que nous nous sommes bien acquittés de notre tâche au service de l'industrie laitière et des consommateurs de l'Ontario et ce faisant, nous avons contribué à maintenir à flot un important secteur de l'économie. Nous ne souhaitons qu'une chose: pouvoir continuer à faire de notre mieux. Voilà pourquoi nous espérons que le comité recommandera l'adoption des amendements appropriés au Bill C-42, afin de permettre à l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario de poursuivre sa tâche, sans que ses relations avec les autres secteurs de l'industrie laitière n'en soient perturbées.

Merci beaucoup de nous avoir permis de présenter notre point de vue aujourd'hui. Nous répondons à vos questions et, comme nous l'avons déjà dit, l'Office est prêt à compiler tous les renseignements supplémentaires que les membres du comité voudront obtenir.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Redelmeier.



## [Text]

I would now like to introduce Mr. Scott, President of Dominion Dairies, and invite him to make a brief opening statement. Mr. Scott.

**Mr. Charles Scott (President, Dominion Dairies Limited):** Thank you, Mr. Chairman, and hon. members. I would like to thank you for this opportunity to present a few remarks respecting our brief on Bill C-42.

First, I expect I should begin by just briefly outlining who and what Dominion Dairies are. Dominion Dairies is a large processor of dairy products, fluid milk, ice cream, and cultured products, operating in the Provinces of Ontario and Quebec and using a number of trade names, the most popular of which is the Sealtest label. Our plants are located in Montreal, Ottawa, Toronto, and Windsor. We have four milk plants and two ice cream plants. I would like to present just a brief over-view of our report. As I do not intend to read the brief, I would like to comment on a few points that we make in this brief.

The major concern we have expressed in our brief is with the uncertainty that is in our minds with Bill C-42 regarding what the law is in terms of what we can do and what we cannot do. And second, we are concerned as well with the action that could be taken once accused of a violation and with our rights in such a situation.

With respect to my comment on the word "uncertainty", I would like to provide some examples that might clarify our concern. First, under the term "joint monopolization", our pricing policies in Ontario on fluid milk might be similar or, for that matter, parallel to our competitors' in both the timing and the amount, as a result of our immediate response to a producer increase announced by the Milk Marketing Board. There is obviously a direct relationship or ratio between the price per hundred-weight of raw milk delivered to your plant and the price per quart that must be charged to recover this cost.

On the category "mergers and monopolies", among our concerns is the intended meaning of several terms, terms such as "potential competition", "definition of market". On the latter point, in our mind at least, there is no legal certainty as to what is a market.

Let me demonstrate that by two illustrations, if I may. First, if Dominion Dairies were to purchase a small dairy in Ontario and Quebec in the market in which we are operating, does the test of enjoying more than 20 per cent of the market apply to the total market within which we operate, or does it apply to the market in which the purchased company operates?

• 1605

If that acquisition or merger was approved by FIRA and was acceptable to them but, however, violated this proposed act, then we would be concerned about how the merger would be dissolved. If the merger is dissolved, are the assets that are to be disposed of those that you brought to the merger or those

## [Translation]

J'aimerais maintenant vous présenter M. Scott, président de *Dominion Dairies* et l'inviter à faire son préambule. Monsieur Scott.

**M. Charles Scott (président, Dominion Dairies Limitée):** Merci, monsieur le président et messieurs les membres du comité. Je vous remercie de nous fournir l'occasion d'expliquer ici les observations qui figurent dans notre mémoire sur le Bill C-42.

En commençant, quelques explications sur la *Dominion Dairies*. Cette société est un important transformateur de produits laitiers, de lait de consommation, de crème glacée et de produits à cultures bactériennes. Elle vend ses produits dans les provinces d'Ontario et de Québec sous la marque de commerce *Sealtest*. Nous avons des usines à Montréal, à Ottawa, à Toronto et à Windsor. Quatre d'entre elles produisent du lait alors que les deux autres produisent de la crème glacée. Je vous donnerai maintenant les faits saillants de notre mémoire. Je n'ai pas l'intention de lire le mémoire, mais je ne ferai que quelques brèves remarques.

Ce qui nous préoccupe avant tout dans le Bill C-42, c'est l'imprécision de ses dispositions qui rend la latitude que l'on nous laisse difficile à évaluer. Deuxièmement, nous nous préocupons des sanctions que l'on pourrait nous imposer si on nous accusait d'avoir violé les dispositions de la loi, car nous ne savons pas quels sont exactement nos droits dans une telle situation.

J'aimerais vous donner un exemple qui illustrera pourquoi nous croyons que les dispositions de la loi laissent planer des «incertitudes». Tout d'abord le «monopole conjoint». En Ontario, nous vendons le lait de consommation au même prix que nos concurrents, toutes choses égales, car nous réagissons ici aux augmentations que l'Office de commercialisation du lait consent aux producteurs. Il y a de toute évidence un rapport direct entre le prix des 100 livres de lait livrées à notre usine et le prix auquel nous vendons une pinte de lait, pour couvrir nos coûts.

D'autre part, nous ne comprenons pas très bien l'utilisation d'expressions comme «concurrence potentielle», «définition de marché», que l'on utilise au sujet des fusions et des monopoles. A notre avis, on ne peut pas définir clairement, du point de vue juridique, ce qui constitue un marché.

Je vous donnerai deux exemples pour illustrer cela. Tout d'abord, si la *Dominion Dairies* achetait une petite laiterie en Ontario ou au Québec, à l'intérieur du marché sur lequel nous avons des activités, on pourrait se demander si le test des 20 p. 100 du marché s'applique à tout notre marché, ou tout simplement au marché qui était celui de l'entreprise que nous venons de reprendre.

Si cette acquisition ou cette fusion était licite aux termes de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger mais contraire à ce projet de loi, nous nous demandons comment la fusion serait dissoute. Si la fusion était dissoute, liquiderait-on les biens acquis ou ceux qui ont été apportés au moment de la



## [Texte]

that you acquired? Obviously, the concern with such a merger has to be understood before being undertaken.

I would like to illustrate another point that can become common to our industry. Because of the variety of products we produce—cottage cheese, sour cream and yogurt—we might choose to have a competitor produce one or more of these items for us in a particular market. Because of our market exposure, if our volume should dominate their volume in time, does that imply control of that company?

Certainly, we have to understand that before we would undertake to contract out volume because the implication is obvious. We try to make a decision between make or buy as it affects our capital budgets. If we choose to buy that particular item to meet a market need, then we would want to know what implication that would have in terms of interest in or control of the company that you are working in partnership with.

We have concern with the subject of price discrimination, and particularly with the expression:

...selling price reduced to a level of "abnormally low"...

Currently, as you may be aware, we are featuring products in conjunction with the AIB program and we are offering discounts on products, more severe discounts than ever before. While this is occurring in response to the program, it is not occurring as a result of any order from the AIB program. There does not appear, although this is a specific situation, to be any exemption for it in Bill C-42.

Lastly, with respect to the category of trademarks, we use, as you are aware, the trademark, Sealtest, on many of our products. This name represents meeting a particular standard of quality and consistency in that quality. If, as a result of a violation, that trademark is to be extended to others, we would feel strongly that if the quality of that product was not maintained, the public could be deceived as to what that name means in the future.

I would like, just on the subject of trademarks, if I may, to ask Mr. Wotherspoon to make a few comments.

**The Chairman:** Mr. Wotherspoon.

**Mr. S. F. M. Wotherspoon (Solicitor, Honeywell, Wotherspoon):** Thank you, Mr. Chairman, members.

I should say, on this particular subject, it is not just a matter of a lawyer picking up a brief for a client. I am one of the few people, I believe, that has practised simultaneously in both commercial law and trademark law and I have been doing this for some forty years now. I have had all types of clients on the subject, small and large, and I am delighted to say that throughout my entire practice Dominion Dairies and their predecessors have been one of my clients. So I know their milk business better than most do.

The problem on trademarks, Mr. Chairman, is that there is a complete misunderstanding, generally speaking, in Canada amongst lawyers and laymen as to what a trademark is. They are almost continuously thrown together with patents. They

## [Traduction]

fusion? Naturellement, il faut que ce soit bien compris avant d'entreprendre la fusion.

Je voudrais illustrer un autre problème qui risquerait de se poser fréquemment dans notre industrie. Étant donné la variété des produits que nous fabriquons—fromage blanc, crème sûre et yaourt—nous pourrions demander à un concurrent de fabriquer pour nous un ou plusieurs de ces produits. Si étant donné que notre marché est plus vaste, nos ventes étaient supérieures aux siennes, cela voudrait-il dire que nous avons acquis une part majoritaire de cette société?

Il faut naturellement comprendre à quoi l'on s'engage avant de passer un contrat de ce genre car les conséquences sont évidentes. La décision d'acheter ou de fabriquer dépend de nos budgets en capitaux. Si nous choisissons d'acheter ce produit pour répondre à un besoin du marché, nous devons auparavant savoir quelles en sont les conséquences du point de vue de l'acquisition de titres de la société avec laquelle nous travaillons, ou du point de vue de la reprise pure et simple de l'entreprise.

Le prix discriminatoire me préoccupe et en particulier l'expression suivante:

... vente de produits à des prix «anormalement bas»...

Comme vous le savez peut-être, nous vendons actuellement des produits conformément aux directives de la Commission anti-inflation et nous offrons des ristournes plus importantes qu'auparavant sans que la Commission nous l'ait expressément demandé. Bien qu'il s'agisse d'un cas précis, le Bill C-42 ne semble prévoir aucune dispense.

Enfin, en ce qui concerne les marques de commerce, la plupart de nos produits portent, comme vous le savez, la marque *Sealtest*. Ce nom est synonyme de qualité. Si, par suite d'une violation de la loi, cette marque de commerce devrait être reprise par d'autres et si le produit subissait une baisse de qualité, le public pourrait être trompé sur la signification de ce nom.

A ce propos, je vais demander à M. Wotherspoon de bien vouloir faire quelques remarques.

**Le président:** Monsieur Wotherspoon.

**M. S. F. M. Wotherspoon (avocat, Honeywell, Wotherspoon):** Merci monsieur le président. Merci messieurs.

Je précise d'emblée que je ne me suis pas inopinément chargé du dossier d'un client. J'appartiens à un groupe restreint de gens qui exercent à la fois le droit commercial et le droit des marques de commerce; pour moi, cela dure depuis 40 ans. J'ai eu toutes sortes de clients dans ce domaine, des petites et des grandes entreprises, parmi lesquelles *Dominion Dairies* et ses prédécesseurs, et j'en suis ravi. Je connais donc le secteur du lait mieux que la plupart.

Le problème des marques de commerce tient au fait que, dans l'ensemble, les avocats et les profanes de ce pays se méprennent totalement sur ce que sont les marques de commerce. On les confond presque toujours avec les brevets. Elles

## [Text]

have absolutely nothing to do with parents at all. The word, trademark, was slipped into the proposed act recently with patents, copyrights and industrial designs.

Those three items are monopolies that are granted by statute. There is absolutely no right to them except as given by statute. And there is an act of Parliament with respect to each one that grants those monopolies to people.

Trademark, first of all, is not a monopoly at all nor is it granted by statute, whatever rights there are. Trademark arises through the common law and, I believe, to a substantial extent, civil law in Quebec although I am not an expert on that subject. It came from use, and it has been going on in Canada for over a hundred years, this development, in that the public was entitled to know from whom they were buying and what the quality was. So the law of trademarks developed to protect not just the manufacturer-producer of the product but mainly the public, so that if they bought a particular product, in this case Sealtest, they know they are going to get a certain quality. If that quality fails, then they are going to stop buying it. So the whole thing is developed for that purpose.

## • 1610

From 1932 to 1954 our law on the subject in Canada was even called the Unfair Competition Act; it was not in reference to trademarks at all. And under common law, there was no such thing as any form of licensing because that would interfere with the right the public had to trust in a product. It was not until the Canadian Trade Marks Act in 1954 that licensing was even permissible, and then it was only permissible providing there was a recording in the Trademarks Office of a registered user specifying the standards that that user must maintain and specifying the rights of the owner of the mark to ensure that the standards were maintained.

Compulsory licensing is a completely different thing. It sounds as though it is the same, but in compulsory licensing, it is impossible to have any such thing as quality control. This matter is at present in appeal in the United States, before the Federal Trade Commission, where there was a ruling by a single member of the Commission—and it is now under appeal—granting for the first time in the history of the United States a compulsory licence. That is considered to be so offensive to the whole idea of trademark law that one of the main briefs on the appeal against such a thing is filed by the United States Department of Commerce.

Now, when you start talking of compulsory trademark licensing, which means that a licence has to be given to anybody who walks in the door, no matter how good he is, what sort of product he has, what on earth happens to that trademark? Suppose you have to license for three years. At the end of that three years when the licence stops, what has happened?

A trademark is based only on use. That is the whole theory of it. It may be that that trademark then has been so used that only Sealtest milk can be found in the stores, and all of a sudden at the end of the licence, Dominion Dairies would have the entire market. So it is completely contrary to all theory of

## [Translation]

n'ont absolument rien à voir avec les brevets. On a récemment glissé dans ce projet de loi l'expression «marque de commerce» en la mettant sur le même plan que les brevets, les droits d'auteur et la propriété industrielle.

Il s'agit de trois monopoles accordés par la loi. Seule la loi y donne droit. Chacun d'entre eux fait l'objet d'une loi du Parlement.

Premièrement, la marque de commerce n'est pas un monopole et elle n'est pas entérinée en vertu d'une loi, quels que soient les droits qui s'y rattachent. La marque de commerce relève du droit coutumier et, dans une large mesure, du droit civil au Québec, bien que je ne sois pas expert en la matière. C'est un usage qui dure au Canada depuis plus de 100 ans et qui permet au public de savoir quel est son fournisseur et quelle est la qualité du produit. Le droit des marques de commerce s'est développé pour protéger non seulement le fabricant du produit mais aussi et surtout le public afin que lorsque ce dernier achète un produit, et en l'occurrence Sealtest, il ait une garantie de qualité. Si cette qualité fait défaut, il cesse d'acheter le produit. Voilà donc quel en est le but.

Entre 1932 et 1954, ce domaine a fait au Canada l'objet d'une loi sur la concurrence déloyale sans qu'il soit question des marques de commerce. En vertu du droit coutumier, il n'existait aucune forme d'autorisation car cela aurait été contraire au principe selon lequel le public doit pouvoir faire confiance à un produit. Il a fallu attendre la Loi sur les marques de commerce canadiennes adoptée en 1954 pour que cette autorisation devienne possible, et encore fallait-il que la marque soit déposée au Bureau des marques de commerce en précisant les normes que l'utilisateur s'engageait à respecter ainsi que les droits du propriétaire de la marque.

L'autorisation obligatoire est totalement différente. On a l'impression que c'est la même chose, mais dans le cas de l'autorisation obligatoire, il est impossible de contrôler la qualité. Cette question a été portée en appel aux États-Unis devant la Commission fédérale du commerce pour contester le fait qu'un seul membre de la Commission ait décidé d'accorder obligatoirement cette autorisation, et cela pour la première fois dans l'histoire des États-Unis. C'est tellement contraire au principe même du droit sur les marques de commerce, que le ministère américain du Commerce a déposé un mémoire qui est l'un des plus importants dans cet appel en cours.

L'autorisation obligatoire des marques de commerce signifie que cette autorisation doit être accordée à tous ceux qui en font la demande sans se préoccuper de la nature ou de la qualité du produit ni de ce qu'il advient de cette marque de commerce. Supposons que cette autorisation soit accordée pour trois ans. Que se passe-t-il au bout de ces trois ans, c'est-à-dire lorsque le permis expire?

La marque de commerce est uniquement fondée sur l'usage. Tel en est le principe. Il se peut que cette marque de commerce soit tellement en vogue qu'on ne trouve plus que le lait Sealtest en magasin. Soudain, le permis expire et Dominion Dairies se retrouve avec la totalité du marché. L'autorisation d'utiliser



[Texte]

trademark law that there be any such thing as a trademark licence.

Also, even if you did have a granting of a trademark licence under the federal statute, that does not prevent the common law action of passing off where it all came from by being enforced in every province. So a person might have a licence, but if he uses that licence under federal act he will be sued under the provincial act. I submit most strongly that there should be no compulsory licensing in any statute anywhere, and in particular, that anything to do with trademarks should not appear in this statute but should appear in the Trade Marks Act which is currently under review. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Wotherspoon. We will now proceed to questioning.  
Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** Thank you, Mr. Chairman. I do not know whether to thank you or not.

**The Chairman:** What, the Chairman or the witnesses?

**Mr. Huntington:** Well, I will thank the witnesses for appearing. It is just that I was mentioning before we convened that I am probably becoming the most confused person around here.

Last night I asked a question that I thought I might try to pursue regarding the Milk Marketing Board. It relates to this matter of regulated conduct. We are dealing with proposed Section 4.5, and there is a school of thought that still remains. It is not a political school of thought, mind you, that regulated industries such as marketing boards perhaps should have some accountability. I repeat again that that is not a political school of thought, but there is a school of logic that says it is reasonable to assume that they should be accountable to the marketplace and to the consumer. I am still searching for some way whereby that accountability can survive and overcome the objectionable aspects of proposed Section 4.5, which is causing unbelievable confusion. I am asking whether you think, if the definition of regulated conduct took the fact that the Commission plays an active supervisory role over your agency's activities, this would be a more precise and appropriate form of exemption. I have to get that thought in or out of my head once and for all.

**The Chairman:** Mr. Redelmeier.

**Mr. Redelmeier:** You are now talking about The Milk Commission of Ontario.

**Mr. Huntington:** Yes.

**Mr. Redelmeier:** They do supervise us very carefully. All the minutes of our meetings are sent to The Milk Commission of Ontario. According to the act, any person aggrieved by our Board can first come to our Board for a hearing. If our Board does not take action that satisfies them and they still consider themselves aggrieved they can go to The Milk Commission of Ontario, which has the power to overrule any of our actions. And there are so-called consumer representatives on The Milk Commission of Ontario.

**The Chairman:** Mr. Redelmeier, I think the question, perhaps, was not properly understood. Maybe the member would

[Traduction]

une marque de commerce est donc tout à fait contraire au principe du droit sur les marques de commerce.

Par ailleurs, le fait qu'une loi fédérale autorise les marques de commerce n'empêche pas l'application du droit coutumier dans chaque province. Quelqu'un peut donc avoir l'autorisation aux termes de la législation fédérale tout en s'exposant à des poursuites aux termes d'une loi provinciale. Aucune loi ne devrait comporter l'obligation de cette autorisation, et tout ce qui concerne les marques de commerce devrait se trouver non pas dans ce projet de loi, mais dans la Loi sur les marques de commerce qui fait actuellement l'objet d'une révision. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Wotherspoon. Nous allons maintenant passer aux questions.  
Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Merci, monsieur le président. Je ne sais pas s'il faut remercier ou non.

**Le président:** Le président ou les témoins?

**M. Huntington:** Je vais remercier les témoins de leur présence. Avant la réunion, je disais que je suis probablement la personne pour qui c'est le plus confus.

Hier soir j'ai posé une question que j'aimerais reprendre et qui concerne l'Office de commercialisation du lait. Il s'agit des activités réglementées qui relèvent de l'article 4.5. Il existe un courant de pensée qui n'est pas un courant politique, notez bien, mais pour lequel les secteurs réglementés et notamment les offices de commercialisation devraient être tenus responsables. Je répète qu'il ne s'agit pas d'un courant politique, mais on estime que ces secteurs devraient être responsables vis-à-vis du marché et du consommateur. Je cherche toujours le moyen de maintenir cette responsabilité et de surmonter les aspects contestables de l'article 4.5 qui provoquent une confusion incroyable. Si la définition d'une activité réglementée prenait en considération le fait que la Commission surveille de près les activités de votre office, pensez-vous que ce serait une forme de dispense plus précise et plus appropriée? Je voudrais que ce soit bien clair dans mon esprit une bonne fois pour toutes.

**Le président:** Monsieur Redelmeier.

**M. Redelmeier:** Vous parlez maintenant de la Commission ontarienne du lait.

**M. Huntington:** Oui.

**M. Redelmeier:** Elle surveille nos activités de très près. Tous les procès-verbaux de nos réunions lui sont envoyés. Aux termes de la loi, quiconque est lésé par notre office peut tout d'abord s'adresser à nous pour obtenir une audience. Si notre office ne lui donne pas satisfaction et s'il s'estime toujours lésé, la Commission ontarienne du lait peut annuler n'importe laquelle de nos décisions. Et les consommateurs sont représentés au sein de la Commission ontarienne du lait.

**Le président:** Monsieur Redelmeier, je crois que la question n'a pas été bien saisie. Le député voudra sans doute la refor-



[Text]

like to restate it. I believe you answered a question that was not asked.

**Mr. Huntington:** We have great concern with this whole business of regulated conduct in proposed Section 4.5. There is a school of people that subscribe to the logic that perhaps regulated industries should be accountable. It seems that the marketing boards, particularly the farm marketing boards, are in trouble on the wording within proposed Section 4.5, and I am speaking from paragraph (b) here:

(b) ... to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct;

Yet we keep coming back to the word "supervisory". I am wondering whether the exemption you are seeking and the accountability that the other forces in the marketplace, such as the consumer and the department, are seeking cannot be obtained... I have to get this straight myself—that if the definition of regulated conduct took the fact that the Commission plays an active supervisory role over your agency's activities, this would be a more precise and appropriate form of exemption. If we got into "supervisory role," and changed the definition within proposed Section 4.5, could you live with that?

**Mr. Redelmeier:** As I interpret your question now, it is that you are satisfied that The Milk Commission of Ontario is all the supervision that is required...

**Mr. Huntington:** Yes, most of...

**Mr. Redelmeier:** ...and you are trying to find the legal phrasing that will say that, as long as our Board is supervised by a provincial board, then we are exempt from the provisions of the act.

**The Chairman:** I think there is one little caveat that must be entered. I gather, Mr. Huntington, that you are talking about the exemption that is dealt with in proposed Section 4.5 in the preliminary words, "sections 32, 32.2", et cetera, et cetera...

**Mr. Huntington:** Right.

**The Chairman:** ...not a blanket exemption from all provisions but from those provisions referred to in proposed Section 4.5. I think that is putting it more accurately.

**Mr. Redelmeier:** At the present time we are exempt from the whole act, according to the present one. You feel that we still need to be covered by some other sections of the proposed act.

• 1620

**The Chairman:** Excuse me for intervening, but I think the statement you have made, that you are exempt from the present act, is subject to some considerable debate because I do not believe that is the case. There has been a fair amount of evidence brought forward here that may be debatable that in fact marketing boards are covered by the present Act.

What is really in question here is the kind of exemption. What kinds of condition are appropriate for marketing boards? The point has been made that if this Act, this proposed bill, is silent on the issue of marketing boards, you

[Translation]

muler. Je crois que vous avez répondu à une question qui ne vous a pas été posée.

**M. Huntington:** Le problème des activités réglementées dont il est question dans l'article 4.5 nous préoccupe beaucoup. Certains souscrivent à l'idée que les secteurs réglementés devraient rendre des comptes. Les offices de commercialisation et, en particulier les offices de commercialisation des produits agricoles, désapprouvent le texte de l'article 4.5, et je vais citer le paragraphe b):

b) ... a expressément voulu réglementer l'activité et l'a fait conformément à la loi fédérale ou provinciale qui l'a expressément habilité à cette fin;

Pourtant, nous revenons toujours au mot «surveillance». Je me demande si la dispense que vous voulez et la responsabilité que veulent les autres forces du marché, à savoir les consommateurs et le ministère, ne pourraient être obtenues... il faudrait d'abord que ce soit clair pour moi... si la définition d'une activité réglementée tenait compte du fait que la Commission surveille de près les activités de votre office, ce serait une forme de dispense plus précise et plus appropriée. Si l'on modifiait l'article 4.5 en y ajoutant le mot «surveillance», seriez-vous satisfait?

**M. Redelmeier:** Si j'ai bien compris votre question, il vous suffit que la Commission ontarienne du lait exerce une surveillance...

**M. Huntington:** Oui, la plupart de...

**M. Redelmeier:** ...et vous cherchez comment dire, en termes juridiques, que notre office sera dispensé de l'application de la loi s'il est régi par un organisme provincial.

**Le président:** Une petite réserve s'impose. Je crois, monsieur Huntington, que vous parlez de la dispense dont il est question au début de l'article 4.5: «les articles 32, 32.2» etc., etc...

**M. Huntington:** Effectivement.

**Le président:** ...pour être plus précis, il ne s'agit pas d'être dispensé de toutes les dispositions de la loi, mais, seulement de celles dont il est question dans l'article 4.5.

**M. Redelmeier:** Actuellement, la loi ne s'applique pas du tout à nous. Il faut que nous soyons couverts par d'autres articles de ce projet de loi.

**Le président:** Excusez-moi de vous interrompre, mais je crois que ce que vous venez de dire, à savoir que la loi actuelle ne s'applique pas à vous, est sujet à caution; je ne pense pas qu'il en soit ainsi. Si l'on en croit de nombreux témoignages, peut-être contestables, la loi actuelle couvre les offices de commercialisation.

C'est la nature de la dispense qui fait ici problème. Quelles conditions devraient s'appliquer aux offices de commercialisation? On a fait valoir que même si ce projet de loi reste muet sur les offices de commercialisation, ces derniers sont couverts.

[Texte]

are in fact caught. The reason this proposed Section 4.5 is in there, among many other reasons, is to provide an exemption under certain circumstances. So to remove 4.5 is not to solve your problem but maybe aggravate it.

**Mr. Huntington:** It is just trying to get at a solution for the whole debate and still have the regulated industries accountable.

**Mr. Redelmeier:** I am sorry if I seem to be difficult. I feel that it is the wording of these that is causing us so much confusion. I would feel that before being able to say yes, what you are proposing would suit us, I would have to see the wording to make sure that the wording will not cause confusion that is not intended.

**The Chairman:** I gather the wording is quite precise that you are referring to. Is it not, Mr. Huntington?

**Mr. Huntington:** I will ask counsel to help me out here.

**Mr. Affleck:** I think, Mr. Chairman, by using Mr. Huntington's words "actively supervise" we can make at least a preliminary determination if the witness can assure us that the milk commission in fact actively supervises the decisions that are made by the Milk Marketing Board.

**Mr. Redelmeier:** Sometimes I think too actively, Mr. Chairman.

**Mr. Affleck:** But what I am pointing out, and I think to be fair to the witness, on page 7 of your brief you tell us that the commission may make regulations providing for the filing of certain things and you list them there, and then in the paragraph following you say that the commission keeps itself fully informed.

If I read that correctly, I would not say that was active supervision but rather you are informing the commission what you are doing rather than asking it to supervise you, or rather than it supervising you directly. I think the answer we want is, does the commission actively supervise or do they just look at things you do, or have them or file?

**Mr. Redelmeier:** I find it difficult to get a definition of active supervision because there seems to be a difference of opinion as to what active supervision is. All our by-laws are filed with them. They examine them and they have the right to over-rule them. Is that not active supervision?

**The Chairman:** Can I intervene for a second? It seems to me we have got into this so many times and gone around this thing, but is it not clear that the master board in fact has the power to set aside any rules, regulations or decisions that are made on the lower level?

**Mr. Redelmeier:** They certainly do.

**The Chairman:** I guess the question is whether they do in fact do that. They have the power and maybe the insertion of the word "control", which we have also talked about, would in fact cover the situation where the power resided in the master board but there may be some dispute as to how it exercises that power. So if one were to insert the words "control,

[Traduction]

L'article 4.5 a notamment pour but d'assurer une dispense dans certaines conditions. Supprimer l'article 4.5 ne résoudrait pas votre problème mais risquerait de l'aggraver.

**M. Huntington:** On cherche simplement une solution au débat tout en veillant à ce que les secteurs réglementés aient à rendre compte de leurs activités.

**M. Redelmeier:** Excusez-moi, mais cela semble difficile. Toute cette confusion semble tenir à la façon dont c'est formulé. Avant de vous répondre que nous approuvons votre suggestion, j'aimerais voir le texte pour être sûr qu'il n'entraînera pas une confusion que l'on n'avait pas prévue.

**Le président:** Le texte auquel vous faites allusion est très précis, n'est-ce pas, monsieur Huntington?

**M. Huntington:** Je vais demander au conseiller juridique de m'aider.

**M. Affleck:** En utilisant les termes de M. Huntington, nous pouvons du moins déterminer au préalable si la Commission du lait surveille attentivement les décisions de l'Office de commercialisation du lait.

**M. Redelmeier:** Parfois trop attentivement, monsieur le président.

**M. Affleck:** Pour être honnête envers le témoin, vous dites à la page 7 de votre mémoire que la Commission peut adopter une réglementation exigeant certains documents que vous énumérez, et au paragraphe suivant, vous dites que la Commission se tient continuellement au courant.

Ce n'est pas ce que j'appellerais une surveillance attentive; en fait, vous informez la Commission de vos activités au lieu de lui demander de les superviser ou plus précisément, au lieu qu'elle surveille directement vos activités. Nous voulons que vous répondiez à la question suivante: la Commission exerce-t-elle une surveillance attentive ou bien se contente-t-elle d'examiner vos activités et d'en avoir un rapport dans ses dossiers?

**M. Redelmeier:** Il est difficile de définir en quoi consiste une surveillance attentive car les opinions diffèrent. Nous lui soumettons tous nos arrêtés. Elle les examine et elle peut les annuler. N'est-ce pas là une surveillance attentive?

**Le président:** Permettez-moi d'intervenir une seconde. Nous en avons discuté très souvent, mais nous ne savons toujours pas vraiment si l'organisme de surveillance peut annuler la réglementation ou les décisions prises au niveau inférieur.

**M. Redelmeier:** Il le peut absolument.

**Le président:** Oui, mais le fait-il? Il y est habilité, et l'insertion du mot «contrôle» (régie) dont nous avons également parlé, couvrirait en fait le cas où l'organisme de surveillance est doté de ce pouvoir mais où l'on s'interroge sur la manière dont il l'exerce. Si donc on insérait les mots «contrôle», «surveillance» ou «réglementation», n'auriez-vous pas la dispense



[Text]

supervise or regulate", have you not really achieved the global exemption you were seeking, at least in so far as these parts of the Act are concerned? I think that is really what you are looking for. Is it not?

**Mr. Huntington:** It is referring back to the conduct too.

**The Chairman:** Yes, of course.

**Mr. H. E. Harris, Q.C. (Solicitor, Ontario Milk Marketing Board):** Perhaps I could express an opinion on that. I see no objection to having the exempting section provide that the conduct is exempt if there is power in a supervising body to supervise that conduct.

**The Chairman:** Or to set it aside.

**Mr. Harris:** But if you are going to say whether it in fact actively supervises or exercises that power, then in my view it would not be satisfactory because you would have to have some pronouncement of that in court. What we are seeking here is a clear-cut exemption about which there is no doubt, and how we can get within that exemption. And that, as I said yesterday, is what 4.5, in my opinion, does not do.

• 1625

**The Chairman:** But by the change of those words, I gather you are really saying that that would do it.

**Mr. Harris:** That, I believe, would do it, but I would certainly like to see it.

**Mr. Huntington:** But you would have to see a draft of it, before you could say.

**Mr. Harris:** Yes, but what I am concerned about, Mr. Huntington, is that when we get into a court case are we exempt or are we not, because right away the judge is going to want to know that? If we are not exempt, everything we are doing in this Milk Board, or almost everything, is illegal under the terms of this proposed legislation.

There is one further observation, I must make, because it must be realized, Mr. Chairman, that the Milk Board and all other marketing boards exercise its powers in two legislative areas, the first under the authority of the Milk Act in intraprovincial marketing, and then under the authority of the Agricultural Products Marketing Act of Canada, a federal statute which authorizes the Governor in Council, which of course is the federal Cabinet, to delegate to a provincially-appointed board like powers in interprovincial and export trade. And in that Act there is no real provision for supervision at all. There is no such a body to exercise supervision. There is in a practical way a supervision exercise, because it must act by regulation, and under the Statutory Instruments Act of Canada the Milk Board cannot even pass a regulation, that until it is submitted first to the Clerk of the Privy Council, who is required to do certain things.

It says, for example, that he must be satisfied that the regulations authorized by the statute pursuant to which it is to be made does not constitute an unusual . . .

and I quote from the Act,

[Translation]

générale que vous cherchez, par rapport du moins à ces parties de la loi? C'est ce que vous voulez, n'est-ce pas?

**M. Huntington:** Cela nous ramène aussi à l'activité.

**Le président:** Oui, bien entendu.

**M. H. E. Harris (c.r., avocat, Ontario Milk Marketing Board):** Permettez-moi d'exprimer mon avis. Je n'ai aucune objection à ce que l'article des dispenses précise que la loi ne s'applique pas à une activité régie par un organisme habilité à le faire.

**Le président:** Ou annuler.

**M. Harris:** Mais, selon moi, il ne suffit pas de dire que cet organisme exerce une surveillance intensive ou qu'il exerce ce pouvoir car il faudrait que ce soit entériné par les tribunaux. Nous cherchons à obtenir une exemption en bonne et due forme, alors que l'article 4.5 ne le prévoit pas, à mon avis.

**Le président:** Il suffirait que cette phrase soit modifiée, c'est bien cela que vous voulez dire?

**M. Harris:** Je crois bien que oui, mais je dirais d'abord voir ça.

**M. Huntington:** Vous voudriez voir le projet avant de vous prononcer.

**M. Harris:** En cas de procédures judiciaires, nous devons savoir si nous sommes exemptés ou non car c'est la première question que le juge nous poserait. Si nous ne sommes pas exemptés, pratiquement toutes les activités de l'Office de commercialisation du lait seront illégales aux termes de ce projet de loi.

Je tiens par ailleurs à préciser que notre office de commercialisation, comme tous les autres, agit premièrement aux termes de la loi sur le lait en ce qui concerne la commercialisation interprovinciale et deuxièmement aux termes de la loi sur l'organisation du marché des produits agricoles—laquelle est une loi fédérale permettant au gouverneur en conseil, c'est-à-dire au Cabinet, de déléguer à un office de commercialisation nommé par les autorités provinciales la possibilité de faire du commerce interprovincial et l'exportation. Or la loi ne prévoit aucun contrôle et aucune instance chargée d'exercer ce contrôle. Une certaine régie existe cependant dans la pratique, l'office devant se conformer aux règlements et aux termes de la loi sur les textes réglementaires du Canada, l'Office de commercialisation du lait n'est pas habilité à adopter un règlement avant que celui-ci n'ait été soumis au greffier du Conseil privé qui doit veiller

Premièrement à ce que les règlements autorisés par la loi habilitante ne constituent pas . . .

Et je cite:



## [Texte]

... or unexpected use of the authority pursuant to which it is to be made, does not trespass unduly on existing rights and freedoms, and is not in any case inconsistent with the purposes and provisions of the Canadian Bill of Rights.

So that is a pretty broad power that the Clerk of the Privy Council exercises. So that also would have to be taken into consideration in a revised draft 4.5. We, of course, are quite happy to live with this. If we are making federal regulations, we want the Clerk of the Privy Council to tell us whether they are valid or not. All I am saying is that if there are all kinds of actual power at the present time under the Milk Commission or under the Statutory Instruments Act, then we do not need anymore. If that can be put and made clear that if by doing, what we are now doing, we are exempt, fine.

**The Chairman:** Mr. Affleck, and then we will move on to Mr. Clermont.

**Mr. Affleck:** With the greatest respect, Mr. Chairman, I think there is a philosophical difference. What Mr. Harris is talking about perhaps could be classified as potential power. He is talking about whether the body that can supervise or control, and I think what the bill is trying to talk to is whether that body does supervise or control.

With respect to this second point concerning the approval of regulations by the Clerk of the Privy Council, I do not think there is any problem there. Except the question does arise that if the Clerk of the Privy Council approves the regulation to set prices and the board involved decides to go beyond that power, who is supervising their implementation of that regulation to make sure they implement it as he has approved it? I think that is the question to which we are trying to address ourselves.

**The Chairman:** Thank you very much. I am sure we will get back to this before the day wears on much longer. Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, mes premières questions vont s'adresser aux témoins de la *Domition Dairies Limited*.

A la page 10 de votre mémoire, vous demandez que la mention de la concurrence «potentielle» soit supprimée de l'article 31.71. Si le Comité devait le faire, comment la loi pourrait-elle apprécier les effets anticoncurrentiels de certaines fusions à l'état embryonnaire comme c'est le cas aux États-Unis?

• (1630)

**The Chairman:** I am sorry, did you not understand the question? I am sorry. Is there some difficulty with the translation? I was preoccupied for a moment. Would you like the question restated?

**A Witness:** Yes, please.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Oui, à la page 7, bien entendu il s'agit de la version anglaise de votre mémoire, vous demandez que la mention au sujet de la concurrence potentielle soit supprimée

## [Traduction]

Une utilisation imprévue du pouvoir aux termes duquel il est pris, ne contrevient pas outre mesure à des droits et libertés existant et ne contrevient pas d'une façon quelconque aux objectifs et dispositions de la déclaration canadienne des droits de l'homme.

Le greffier du conseil privé détient donc des pouvoirs fort étendus. Il faut tenir compte de cet aspect de la question avant de modifier l'article 4.5. Pour notre part, cet article nous convient. Nous voulons en effet, avant d'adopter des règlements fédéraux, être assurés par le greffier du conseil privé que ces règlements sont valables. Vu que la commission du lait et la loi sur les textes réglementaires prévoient déjà suffisamment de pouvoirs, il est inutile d'en conférer d'autres. Il faut donc établir clairement que nous sommes exemptés.

**Le président:** La parole est à M. Affleck qui sera suivi par M. Clermont.

**M. Affleck:** C'est une différence de principe qui nous sépare monsieur le président. M. Harris parle en réalité de pouvoirs potentiels en ce sens qu'il parle de la possibilité de régie alors que le bill, lui, parle d'une régie effective.

En ce qui concerne l'approbation d'un règlement par le greffier du conseil privé, je ne pense pas que cela pose des problèmes. La question se poserait uniquement si le greffier du conseil privé approuvait les règlements portant fixation des prix tandis que l'office intéressé décidait d'outrepasser ce pouvoir; il faudrait en pareil cas déterminer qui veillera à ce que la mise en œuvre du règlement soit bien conforme.

**Le président:** Je vous remercie. Nous reviendrons à cette question plus tard. La parole est à M. Clermont. Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, my first question is addressed to the witnesses from Dominion Dairies Limited.

On page 10 of your brief, you ask that the word «potential» competition be deleted from Section 31.71. If we were to do so, how could the law discover the anticompetitive effects of mergers at the initial stage as is the case in the United States?

**Le président:** Avez-vous saisi la question? Est-ce qu'il y a des problèmes avec la traduction? Voudriez-vous qu'on répète la question?

**Un témoin:** Oui.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**Mr. Clermont:** On page 7 of the English version of your brief, you ask to delete mention of potential competition in Section 31.71. If we were to accept this, how could officials

[Text]

de l'article 31.71. Si le Comité devait le faire, comment la loi pourrait-elle apprécier les effets anticoncurrentiels de certaines fusions à l'état embryonnaire comme c'est le cas aux États-Unis?

**The Chairman:** I think the answer is that they do not know the answer.

**Mr. Clermont:** Okay.

**The Chairman:** Would you like to direct that to one of the departmental officials? You might get that relationship, Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Or our legal . . .

**The Chairman:** Yes, whichever you prefer. Mr. Davidson.

**Mr. Roy M. Davidson (Senior Deputy Director of Investigation and Research):** Mr. Chairman, I think it is clear that without that reference to potential competition, it would be impossible in Canada to take account of some of the anti-competitive effects that are taken account of in the United States. I should add that potential competition is already an element in the existing merger provision of the Combines Act.

It may be of interest to the Committee to know that in the Electric Reduction case the company, Electric Reduction, or ERCO, pleaded guilty to a merger charge which involved the acquisition of Dominion Fertilizers. Now Dominion Fertilizers was not in the business that ERCO was in. Dominion Fertilizers was in the fertilizer business; ERCO made industrial phosphates. ERCO acquired Dominion Fertilizers because they had evidence that Dominion Fertilizers was going to move into their business in industrial phosphates. I am just using that to illustrate the importance of potential competition in merger situations.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Davidson. Mr. Clermont.

**M. Clermont:** Est-ce que notre conseiller juridique est de la même opinion, monsieur le président?

**The Chairman:** Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** Yes, Mr. Clermont. It is the first time I have heard the department comment on those words. I am pleased to hear that their definition is really actual "potential" competition as opposed to what has been argued in some courts south of the border as "perceived" competition. I see Mr. Davidson is talking about actual potential competition—that is, competition that is there, about to, or on the point of jumping into the market.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Dans un autre domaine, monsieur le président, je me réfère maintenant à la page 7 du mémoire concernant les fusions, on dit que la Commission ne devrait pas avoir le pouvoir d'ordonner la dissolution ou le dessaisissement . . .

Sans doute les témoins estiment-ils que cela est le remède à une telle situation? Alors, si tel est le cas, à quoi servirait une injonction dans le cas d'une fusion qui est déjà réalisée?

**The Chairman:** Mr. Scott.

[Translation]

determine the anticompetitive effects of certain mergers at the initial stages as is the case in the United States?

**Le président:** Ils ne savent pas, je crois.

**M. Clermont:** D'accord.

**Le président:** Vous feriez peut-être bien de poser la question aux représentants du ministère.

**M. Clermont:** Ou à notre conseiller juridique.

**Le président:** Celui que vous préférez. Monsieur Davidson.

**M. Roy M. Davidson (premier directeur adjoint des enquêtes et de la recherche):** Si l'on ne mentionnait pas la concurrence potentielle, il nous serait impossible de tenir compte de certains effets anticompétitifs comme on le fait aux États-Unis. J'ajouterai à ce propos que la concurrence potentielle figure déjà dans les dispositions régissant les fusions prévues dans la Loi sur les coalitions.

Je vous ferai remarquer à ce propos que dans l'affaire Electric Reduction, la société Electric Reduction, raison sociale ERCO a plaidé coupable à des accusations de fusions après l'acquisition de Dominion Fertilizers. Or cette dernière société ne travaille pas dans le même secteur que ERCO. Dominion Fertilizers fabrique des engrais en effet tandis que ERCO fabrique des phosphates industriels. ERCO a repris Dominion Fertilizers après avoir appris que celle-ci comptait se lancer dans la fabrication des phosphates industriels. Ceci vous permettra de mieux comprendre l'importance de la concurrence potentielle en cas de fusions.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Davidson. La parole est à M. Clermont.

**Mr. Clermont:** Is our Legal Adviser of the same opinion, Mr. Chairman?

**Le président:** Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Oui monsieur Clermont. C'est la première fois que j'entends un représentant du ministère exprimer un avis au sujet de cette phrase. Je suis bien aise qu'ils aient adopté la définition de concurrence potentielle par opposition à concurrence perçue ainsi que cela a été fait devant les tribunaux américains. Je constate donc que M. Davidson parle de concurrence potentielle, c'est-à-dire de concurrence existante ou sur le point d'exister.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** On another point, Mr. Chairman, I refer to page 7 of the brief concerning mergers where it says that the Commission should not have the power to order a dissolution.

The witnesses feel no doubt that this would remedy the situation. If such were the case, what would be the point of an injunction if a merger already exists?

**Le président:** Monsieur Scott.



[Texte]

**Mr. Scott:** I am not sure that I totally understood the question, sir. Was it, why should there be provisions here that, perhaps, undo the merger after the merger has taken place? Is that correct?

**Mr. Clermont:** What will be the use of an injunction, if it is a fact?

**Mr. Scott:** I think our concern, and perhaps I did not express it very well, was that if we are going to undertake a merger we would like to have a clearer understanding than there is in our interpretation of Bill C-42 as to under what circumstances that merger would be deemed to be in violation of the act. For example: if we acquire another dairy and our market share, including the acquisition, is less than 20 per cent and it meets with FIRA and provincial approvals and we proceed, and as a result of our combined efforts we grow rather rapidly in the market—place, could at some future point that merger be deemed to be creating unfair competition for the remaining members, and then should it be dissolved? Under what circumstances would that merger be deemed, at some future date, to be in violation of the act? I am not sure that answers your question, but our concern is that we are not clear whether an acquisition or merger once accepted by FIRA might fall in violation of this act at some future point.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, may I have Mr. Davidson's reaction on it? Mr. Davidson, from the department.

**The Chairman:** Mr. Davidson.

**Mr. Davidson:** Mr. Chairman, it is true that the bill is drafted in such a way that if a merger is challenged before the Competition Board that procedure goes along parallel to the examination conducted by FIRA. It is possible that on the criteria that FIRA has to apply the merger would be acceptable, and that at the same time on the criteria the Competition Board has to apply it would not be acceptable. In those circumstances, the Board would be obliged to adopt one or other of the courses that are open to it according to the bill.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, may I have the reaction of one of the witnesses from Dominion Dairies Limited on Mr. Davidson's remarks?

**The Chairman:** Mr. Wotherspoon too, I think; we will provide him with an opportunity in a moment. He wanted to make a comment, I understand, to a point you made earlier, and following the answer to this, if you wish to proceed into that area by all means do so.

**Mr. Scott:** I understand what Mr. Davidson has said. Is it at all possible that under Bill C-42 and under FIRA a merger could be approved and, at some later date, that merger be deemed to represent unfair competition because of some rapid growth in market share of the two merged companies? I think that also would be our concern.

**Mr. Affleck:** Excuse me, Mr. Chairman, for interrupting, but does not proposed Section 31.71(2) say that that section on mergers only applies to a merger that has not been completed before the coming into force of this section? So we are not

[Traduction]

**M. Scott:** Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris votre question. Vous voulez savoir pourquoi la loi prévoit l'annulation d'une fusion existante?

**M. Clermont:** A quoi servirait une injonction, alors que la fusion est chose faite?

**M. Scott:** Nous voudrions simplement savoir, au cas où nous déciderions de procéder à une fusion, ce qui aux termes du bill C-42 serait considéré comme constituant une infraction à la loi. Ainsi, si après la reprise d'une autre laiterie, nous détenions moins de 20 p. 100 du marché et si cette fusion était conforme aux dispositions de la loi sur l'examen de l'investissement étranger et approuvé par les autorités provinciales, et si en outre cette fusion nous permettait de procéder à une expansion rapide, les autorités pourraient-elles par la suite décider que cette fusion crée une concurrence déloyale pour le reste du secteur et qu'elle doit donc être dissoute? Dans quelles conditions pourrait-on considérer pareille fusion comme contraire à la Loi? Je ne suis pas certain d'avoir ainsi répondu à votre question, mais ce qui nous préoccupe c'est de savoir si une acquisition ou une fusion, dès lors qu'elles ont été faites, conformément aux dispositions de la loi sur l'examen de l'investissement étranger, pourraient néanmoins ultérieurement être considérées comme contraires à ce projet de loi-ci.

**M. Clermont:** J'aimerais savoir ce que M. Davidson en pense.

**Le président:** Monsieur Davidson.

**M. Davidson:** Il est vrai que le bill est rédigé de telle sorte que si une fusion est mise en cause devant la Commission de la concurrence, cette procédure se déroulerait parallèlement à celle effectuée aux termes de la LEIE. Il se pourrait ainsi qu'aux termes de la loi sur l'examen de l'investissement étranger, la fusion soit acceptable alors qu'aux termes des critères utilisés par la Commission de la concurrence, elle ne le soit pas. Dans ces conditions, la commission serait obligée d'agir conformément aux dispositions prévues par le bill.

**M. Clermont:** Pourrais-je connaître l'avis d'un des représentants de Dominion Dairies Limited?

**Le président:** M. Wotherspoon prendra la parole dans un instant. Il voulait déjà répondre à ce que vous aviez dit tantôt, après quoi on pourra répondre à votre dernière question.

**M. Scott:** Se pourrait-il qu'une fusion soit approuvée aux termes des dispositions du bill C-42 et de la loi sur l'examen de l'investissement étranger alors que par la suite, cette même fusion soit considérée comme créant une concurrence déloyale en raison de l'accaparement rapide du marché par les deux sociétés qui se sont fusionnées.

**M. Affleck:** Je m'excuse de vous interrompre, monsieur le président, mais j'avais cru comprendre que l'article 31.71(2) s'applique uniquement aux fusions effectuées avant la mise en vigueur dudit article. Donc, il est question uniquement de fusions effectuées avant la mise en vigueur de la loi.



[Text]

talking about any mergers that have been completed before this act is proclaimed in force.

**The Chairman:** I thought they were talking about mergers that might be constituted after this coming into force, approved on all levels, and then later attacked and dissolved. Is that not the essential point that is coming forward?

**Mr. Scott:** Yes, that is right.

**Mr. Davidson:** Mr. Chairman, that is not possible because the decision by the Competition Board has to be a decision based on the impact of the merger on competition in the market. Now if subsequently the market changes, and say Dominion Dairies, having made a small acquisition in some market for one reason or another, grew to dominate that market, it would not be the merger which accounted for that domination. It would be other factors that accounted for the domination. Neither would it be possible for the advocate to prove, nor would we wish to try to prove that the merger had substantially lessened competition. That judgment would be made at the time that the merger occurred.

• 1640

**The Chairman:** And it would be a lasting judgment.

**Mr. Davidson:** That is right.

**The Chairman:** Okay, that seems to resolve the concern you have expressed, does it not, Mr. Scott?

**Mr. Scott:** Well it answers the question, thank you.

**The Chairman:** Well I think perhaps you are answering it in a more guarded way. But Mr. Wotherspoon, you wanted to make a comment to an earlier point made by Mr. Clermont.

**Mr. Wotherspoon:** Yes, regarding the matter of potential competition. As I read this clause, that can be interpreted to mean the potential competition at the time the action is taken. It can be attacked five years later with all the foresight of Monday morning quarterbacking over five years; "it affected potential competition on the day you did it and therefore it was illegal." There is not way the businessman can operate, I suggest, with such vague laws, because every time he makes a move, if it is a successful move from a business point of view—he sells five more quarts of milk—he is affecting somebody's competition because he has taken somebody else's business. Potential competition, unless very very clearly defined, just leaves the businessman where he does not know what he is doing, and a lawyer cannot advise him.

**The Chairman:** Well I think that might be highly controversial. Mr. Clermont, do you want to pursue that further?

**Mr. Clermont:** No, possibly Mr. Davidson or Mr. Affleck would like to comment on Mr. Wotherspoon's remarks.

**Mr. Affleck:** I have concern about the fact that there is no limitation period found in the clause and in that respect I would agree with Mr. Wotherspoon that perhaps consideration—and I am speaking personally—should be given to indicating some time limit within which a merger can be brought before the board.

[Translation]

**Le président:** Je pensais qu'il était question de fusions constituées après la mise en vigueur de la loi, fusions qui auraient été approuvées à tous les niveaux mais qui auraient par la suite fait l'objet de poursuites et auraient été dissoutes. Je crois que c'est là la question.

**M. Scott:** C'est exact.

**M. Davidson:** C'est impossible, les décisions de la Commission de la concurrence devant être fondées sur les répercussions de ladite fusion au niveau de la concurrence. Si la situation du marché devait évoluer et si par exemple la Dominion Dairies après avoir acheté une autre petite société parvenait à dominer le marché, ceci ne serait pas imputé à la fusion, le fait de dominer le marché étant dû à d'autres facteurs. De plus l'administrateur ne pourrait pas prouver et nous ne chercherions pas à prouver que la fusion a sensiblement réduit la concurrence. Cette décision aura déjà été rendue au moment de la fusion.

**Le président:** Il s'agirait d'une décision permanente.

**M. Davidson:** C'est exact.

**Le président:** Cela résout-il votre problème monsieur Scott?

**M. Scott:** Cela répond à la question.

**Le président:** Vous avez donné une réponse prudente. Vous vouliez ajouter quelque chose, monsieur Wotherspoon, en réponse à une question posée par M. Clermont.

**M. Wotherspoon:** Oui, au sujet de la concurrence potentielle. À mon avis on peut interpréter cet article comme voulant dire la concurrence potentielle au moment même des poursuites. Les poursuites peuvent être intentées 5 ans plus tard sous prétexte que la fusion aurait des répercussions sur la concurrence potentielle à la date à laquelle elle aurait été réalisée et qu'elle est dès lors illégale. Or les hommes d'affaires ne peuvent pas travailler avec des lois aussi vagues, car chaque fois qu'un commerçant réussit à vendre 5 pintes de lait en plus, cela se répercute nécessairement sur un concurrent. À moins de définir très clairement la notion de concurrence potentielle, les hommes d'affaires se trouveront pieds et poings liés et même un avocat ne saurait les conseiller.

**Le président:** C'est une question fort controversée. Vous voulez ajouter quelque chose monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Non mais MM. Davidson ou Affleck voudront peut-être ajouter quelque chose.

**M. Affleck:** Je constate que l'article en question ne prévoit pas de date limite et en ce sens je suis d'accord avec M. Wotherspoon qu'il faudrait peut-être envisager de fixer une date limite après laquelle une fusion ne peut plus faire l'objet de poursuites devant les tribunaux.

*[Texte]*

**The Chairman:** In that respect, just for the information of Committee members, previous witnesses have recommended a timeframe ranging from three months to a year to deal with that problem.

**Mr. Wotherspoon:** It would certainly help an awful lot.

**The Chairman:** Yes. Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Yes, I understand Mr. Davidson wants to make a comment.

**The Chairman:** Mr. Davidson, and then we will proceed to Dr. Ritchie.

**Mr. Davidson:** I should point out that to the extent that there is uncertainty, that exists now because the existing provisions of the Combines Investigation Act bearing on mergers do not have a time limit and they deal with potential competition.

**An hon. Member:** Two wrongs do not make a right.

**The Chairman:** Thank you very much.  
Dr. Ritchie.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** I lost about two minutes for a reply . . .

**The Chairman:** Yes, and you have picked up about five in the meantime.

**Mr. Clermont:** Thank you, but I think, Mr. Chairman, you should take into consideration, when you make remarks on your own, that the time should not be taken from our time.

**The Chairman:** I would draw to your attention that it is not. I stop my clock when I speak and I was waiting for such an opportunity to draw that to the attention of the honourable members.

**Mr. Clermont:** Thank you.

**The Chairman:** Now, having stopped your clock, we will move to Dr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** I hope my clock is not stopped too quickly. I would like to seek from the Chairman are the public utilities such as Ontario Hydro, Quebec Hydro, covered by the bill?

**The Chairman:** Are you asking me?

**Mr. Ritchie:** Well through you to our counsel.

**The Chairman:** I think they are if they are not properly regulated. Mr. Affleck.

**Mr. Affleck:** As I understand it, Mr. Chairman, they are if they derive their power to regulate conduct from a legislature or minister of the Crown, or a provincial Crown official.

**The Chairman:** They are exempt?

**Mr. Affleck:** No, they are covered by the definition of public agency. They would be exempt if they adhered to the conditions of regulated conduct.

*[Traduction]*

**Le président:** Je vous signale à ce propos que d'autres témoins nous avaient proposé une limite de temps allant de 3 mois à 1 an.

**M. Wotherspoon:** Ce serait certainement fort utile.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** M. Davidson voudrait dire quelque chose.

**Le président:** Allez-y monsieur Davidson après quoi M. Ritchie aura la parole.

**M. Davidson:** J'ai voulu simplement vous signaler que cette incertitude est due au fait que les dispositions actuelles de la Loi sur les coalitions en ce qui concerne les fusions ne prévoit pas de limite de temps.

**Une voix:** Ce qui n'arrange pas les choses.

**Le président:** Je vous remercie.  
Monsieur Ritchie.

**M. Clermont:** Monsieur le président.

**Le président:** Oui monsieur Clermont.

**M. Clermont:** J'ai perdu deux minutes de mon temps pour la réponse.

**Le président:** Oui mais vous en avez rattrapé cinq entre-temps!

**M. Clermont:** D'accord monsieur le président mais vos remarques ne devraient pas être imputées à mon temps de parole.

**Le président:** En effet et je tenais justement à vous signaler que j'arrête mon chronomètre chaque fois que je pose moi-même une question.

**M. Clermont:** Je vous remercie.

**Le président:** La parole est maintenant à M. Ritchie.

**M. Ritchie:** J'espère que vous ne m'arrêterez pas trop rapidement. J'aimerais savoir si Ontario Hydro et Hydro-Québec sont assujetties aux dispositions du bill.

**Le président:** C'est à moi que vous posez la question?

**M. Ritchie:** A notre conseiller juridique.

**Le président:** Sans doute que oui si elles ne sont pas convenablement réglementées. Monsieur Affleck.

**M. Affleck:** Ces sociétés sont assujetties aux dispositions de la loi lorsque leur pouvoir de réglementation leur est conféré par un parlement provincial, un ministre de la Couronne ou un officiel provincial.

**Le président:** Elles sont exemptées?

**M. Affleck:** Non car elles tombent sous le coup de la définition d'agences publiques. Elles seraient par contre exemptées si elles répondaient aux conditions d'une conduite réglementée.



[Text]

• 1645

**The Chairman:** Agreed? Is that clear, Mr. Ritchie?

**Mr. Ritchie:** Yes. This seems to be an intrusion into provincial jurisdiction, provincially appointed boards, and of which I would regard marketing boards. Is this not a new departure? Is this a completely new departure from what has been under the present Combines Investigation Act?

**The Chairman:** I think we should get Mr. Davidson to respond to that as to whether this is a new element or not; it appears to be in some respects and not in others, I think. Mr. Davidson.

**Mr. Davidson:** Mr. Chairman, the existing act does apply to regulated activities or to regulated firms which move outside the conduct that is regulated. The bill to a considerable extent codifies what Chief Justice McRuer had to say in the beer case about the establishment of prices in the beer industry. It was clear that the Liquor Control Board of Ontario has the power to regulate prices, it was not clear whether it exercised the power or not but Chief Justice McRuer found that it did exercise the power to regulate prices and he concluded that to that extent that activity of the beer companies was excluded from the application of the Combines Act. Now, if you apply the same principle to, say, Ontario Hydro or to someone else, some single firm, a single firm in a monopoly situation . . .

**Mr. Ritchie:** Make it a provincial utility.

**Mr. Davidson:** Okay, Ontario Hydro.

**Mr. Ritchie:** Yes.

**Mr. Davidson:** If Ontario Hydro, for example, tried to enlarge its monopoly by tying arrangements and if Ontario Hydro said, "You cannot have any electricity unless you buy automobiles from us," that would be subject to the application of the Combines Act because they would be going outside, they would be attempting to enlarge their regulated monopoly by a practice which was not covered by their regulated authority and it would be subject to the application of the Combines Act.

**The Chairman:** Mr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, through you, to Mr. Davidson again then, would not the parent or the Legislature or the Minister under whom Ontario Hydro operated be liable or is he derelict in not making them do the proper thing?

**Mr. Davidson:** Mr. Chairman, whether he is derelict, I suppose depends on what responsibilities he has as the Minister to whom Ontario Hydro reports. I do not know what responsibilities he has but Ontario Hydro, as an organization, having adopted a monopolizing tactic which was not provided for in the legislation creating the organization, would have then no exemption from the Combines Act.

**Mr. Ritchie:** Returning to the Ontario Milk Board, you are a monopoly by the circumstances of the market where you say

[Translation]

**Le président:** D'accord? Est-ce clair, monsieur Ritchie?

**M. Ritchie:** Oui. Il semble que ce soit là s'immiscer dans un domaine de compétence provinciale, les membres des offices étant nommés par les provinces. N'est-ce pas là une dérogation aux dispositions actuelles de la Loi relatives aux enquêtes sur les coalitions?

**Le président:** Je crois que M. Davidson devrait répondre à cette question et nous dire si cela est nouveau ou non. Je pense que si, cela l'est à certains égards, alors que ce ne l'est pas à d'autres. M. Davidson.

**M. Davidson:** Monsieur le président, la loi ne régit que les activités réglementées; les entreprises réglementées qui s'adonnent à des activités autres que celles qui sont spécifiées dans la loi y échappent. La loi codifie le jugement rendu par le juge en chef McRuer dans le procès des brasseries qui fixaient le prix de la bière. Il semblait évident que la Régie des alcools de l'Ontario avait le pouvoir de réglementer les prix mais il ne semblait pas évident qu'elle exerçait ce pouvoir. Le juge en chef McRuer a établi que la Régie exerçait ce pouvoir de réglementation des prix en foi de quoi l'activité des brasseries était exclues des dispositions de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Prenez par exemple l'Hydro-Ontario. Le principe est le même. Il s'agit d'un monopole et cela pourrait être le cas d'une autre entreprise . . .

**M. Ritchie:** Tenons-nous en à une société d'utilité publique provinciale.

**M. Davidson:** D'accord. L'Hydro-Ontario donc.

**M. Ritchie:** Oui.

**M. Davidson:** Supposons que l'Hydro-Ontario essaie d'étendre son monopole et impose à ses clients la condition suivante: «Pas d'électricité, à moins que vous n'achetiez nos automobiles». Ici les dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'appliqueraient parce que l'Hydro-Ontario aurait dépassé le cadre des activités pour lesquelles elle a un monopole. Le pouvoir de réglementation dont elle dispose ne s'applique pas à cette activité de monopole et la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions régirait cette activité supplémentaire.

**Le président:** M. Ritchie.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, la société-mère, l'assemblée législative ou le ministre responsable de l'Hydro-Ontario ne serait-il pas passible de poursuites judiciaires, ayant négligé de forcer la société à faire ce qu'elle devait faire?

**M. Davidson:** Je ne sais pas s'il y aurait négligence ici car je suppose que cela dépend des responsabilités qui incombent au ministre. Je ne sais pas qu'elles sont les responsabilités du ministre à l'égard de l'Hydro-Ontario mais cette dernière ayant eu recours à des pratiques monopolistes illégales, en vertu des dispositions de la loi qui la régit, ne jouirait pas des exemptions contenues dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

**M. Ritchie:** Revenons-en à l'office de commercialisation du lait de l'Ontario: vous constituez un monopole à cause de la



[Texte]

14,000-odd individual producers cannot deal with three or four or how many buyers you have of the product so you are set up to deal for those 14,000-odd—I think you used the figure of 14,000...

**Mr. Davidson:** Yes, sir.

**Mr. Ritchie:** ... odd producers by the provincial government to better their lot. Now you say that there are only a few buyers and there is getting to be fewer and fewer buyers. Is this correct? Do you see the situation where the buyers may resolve down to two or three? How many large buyers have you got, offhand?

• 1650

**Mr. Redelmeier:** Maybe Mr. Scott could answer that question better than I can, but I would say at the present time there are probably 150 buyers of all types of milk—maybe 200.

**Mr. Ritchie:** Are some of these very large buyers who take a lot of your production?

**Mr. Redelmeier:** Some of them are very large and some of them are small.

**Mr. Ritchie:** Yes, and these are being reduced in number as time goes on.

**Mr. Redelmeier:** They are reducing in numbers as time goes on. Another aspect is that the board was established to establish equity among producers, large and small, and equity among buyers, large and small, so the big buyer could not buy to better advantage than the small buyer.

**Mr. Ritchie:** Why do you see yourself as exercising what you would call, I suppose, a benevolent monopoly? What are the factors that would prevent you from doing the things at which this bill is aimed? The bill's purpose is to prevent certain undesirable practices. Why do you feel that you should be exempt from those? Why do you regard yourself as, I think you would have to say, a benevolent monopoly?

**Mr. Redelmeier:** For instance, are you asking for some of the practices that took place before the board was established, and which we consider as undesirable?

**Mr. Ritchie:** Not so much that as why you feel that you can justify what you do in the market. Because of your setup, what constraints are on you to prevent you from creating undesirable market conditions?

**Mr. Redelmeier:** In the first place, we have to sell milk and we know that if we put the price of milk too high there would be fewer buyers. Is that the sort of thing that you are asking?

**The Chairman:** I think maybe Dr. Ritchie wants to know what you want to do that you will not be able to do under this bill, under this proposal.

**Mr. Ritchie:** As I see it, you are asking for an exemption, yet to all practical purposes you are a monopoly. Well, at least you are some sort of a combined group. Or if you are not, why

[Traduction]

configuration du marché. Les 14,000 producteurs individuels ne peuvent pas s'entendre avec les quelques acheteurs du produit. Voilà pourquoi vous existez: pour représenter ces quelque 14,000...

**M. Davidson:** Oui.

**M. Ritchie:** ... producteurs et le gouvernement provincial vous a chargé de défendre leurs intérêts. Vous avez dit qu'il n'y avait plus que quelques acheteurs et que leur nombre diminuait sans cesse. C'est bien ce que vous avez dit, n'est-ce pas? Croyez-vous que les acheteurs pourraient être réduits à un nombre aussi faible que deux ou trois? Combien y a-t-il d'acheteurs pour l'instant?

**M. Redelmeier:** M. Scott pourrait mieux répondre que moi à cette question. Je dirais que pour l'instant, il existe environ 150 acheteurs pour toutes les catégories de lait, deux cents au maximum.

**M. Ritchie:** Y en a-t-il parmi eux qui sont de très gros acheteurs et qui absorbent une grande partie de votre production?

**M. Redelmeier:** Certains d'entre eux sont de très gros acheteurs alors que d'autres sont petits.

**M. Ritchie:** Et vous dites que le nombre des acheteurs diminue constamment, n'est-ce pas?

**M. Redelmeier:** A mesure que le temps passe, oui. Il ne faut pas oublier cependant que l'office doit donner des chances égales à tous les producteurs, les gros comme les petits, et à tous les acheteurs, les gros comme les petits, si bien qu'un gros acheteur ne se trouve pas plus favorisé qu'un petit acheteur.

**M. Ritchie:** Pourquoi n'envisagez-vous pas de vous transformer en un monopole éclairé? Qu'est-ce qui vous empêcherait de faire ce que ce projet de loi vise précisément à enrayer? Ce projet de loi propose d'interdire certaines pratiques peu souhaitables. Croyez-vous que cela ne devrait pas s'adresser à vous? Lorsque l'on vous regarde tel que vous êtes, on constate que vous pourriez très bien constituer un monopole éclairé?

**M. Redelmeier:** Songez-vous ici à certaines pratiques qui avaient cours avant la formation de l'office et que nous considérons peu souhaitables?

**M. Ritchie:** Non. Ce n'est pas ce que j'ai dit. Pourquoi croyez-vous que pour l'instant vous pouvez justifier ce que vous faites sur le marché? N'est-ce pas précisément à cause de votre situation et des conditions que l'on vous impose pour empêcher que le marché soit perturbé?

**M. Redelmeier:** Notre objectif est de vendre du lait et nous savons que si le prix en est trop élevé, nous aurons moins d'acheteurs. Est-ce que c'est cela que vous voulez savoir?

**Le président:** Peut-être que M. Ritchie veut savoir ce que vous avez l'intention et la possibilité de faire si le bill est adopté.

**M. Ritchie:** Si je comprends bien, vous demandez qu'on vous exempte des dispositions de la loi alors que vous constituez un monopole de fait; or, en vérité, vous constituez une

[Text]

are not you a monopoly? Put it that way. Why do you feel you are not a monopoly if you sell for 14,000 people?

**Mr. Redelmeier:** We make no bones about it, we are a monopoly.

**Mr. Ritchie:** Yes, but you are obviously a benevolent monopoly or in the public interest?

**Mr. Redelmeier:** Yes.

**Mr. Ritchie:** What are the factors that prevent you from going outside the public interest so that you say you should not come within the terms of this bill?

**Mr. Redelmeier:** For instance, we provide the service by being able to guarantee a good product at a reasonable price to the public. If we did not have that, there could be inefficiencies in transportation, there could be cut-throat competition between producers and some producers, through no fault of their own, could be forced out of the market, especially the small producer, the small farmer.

**Mr. Ritchie:** Do you feel that the consumers by, say, not buying milk would keep you in line or prevent undesirables?

**Mr. Redelmeier:** The consumer can not only keep us in line by not buying milk, but also the consumer has the right of appeal to the Ontario Milk Commission.

**Mr. Ritchie:** Through the Milk Commission?

**Mr. Redelmeier:** Through the Milk Commission which supervise us.

**Mr. Ritchie:** Who else has the right of appeal to the Milk Commission?

**Mr. Redelmeier:** Any person aggrieved by the board. Farmers have the right, dairies have the right.

**Mr. Ritchie:** A producer can appeal?

**Mr. Redelmeier:** Not only can they appeal, they appeal with considerable regularity.

**Mr. Ritchie:** Does the government appeal or is there control through Ontario...?

**Mr. Redelmeier:** The government appoints the Milk Commission, so though the Milk Commission is an independent body, I assume that the government has channels of communication, and if it feels the board has done something wrong, that would be communicated to the Milk Commission.

**Mr. Ritchie:** So in a practical sort of way, the Ontario Milk Commission is the body through which is funneled information that leads them to intercede with you to investigate complaints.

**Mr. Redelmeier:** That is the body. I would not use the term "intercede" myself, because they have the power to undo any...

[Translation]

coalition. Si vous n'en êtes pas une, dites-nous pourquoi vous n'êtes pas un monopole? Pourquoi n'estimez-vous pas que vous êtes un monopole si vous vendez le produit de 14,000 producteurs?

**M. Redelmeier:** Mais nous le reconnaissons, nous constituons un monopole.

**M. Ritchie:** Oui, mais de toute évidence, vous êtes un monopole éclairé dont les activités sont dans l'intérêt public.

**M. Redelmeier:** Oui.

**M. Ritchie:** Qu'est-ce qui vous empêche d'aller à l'encontre de l'intérêt public malgré l'existence des dispositions de ce projet de loi?

**M. Redelmeier:** Il nous faut par exemple offrir un service et cela se traduit par un bon produit à un prix acceptable pour le public. Si nous ne faisons pas cela, le système de transport aurait des défaillances et il existerait une concurrence féroce entre les producteurs. Certains producteurs, sans que ce soit leur fraude, devraient quitter le marché, et ce sont les plus petits qui seraient le plus menacés.

**M. Ritchie:** Croyez-vous que le boycottage du lait par les consommateurs suffise à vous faire tenir sur vos gardes et à supprimer toute activité indésirable?

**M. Redelmeier:** Non seulement le consommateur peut-il exercer le boycottage du lait mais il peut interjeter appel à la Commission ontarienne du lait.

**M. Ritchie:** A la Commission ontarienne du lait?

**M. Redelmeier:** Oui, car elle nous régit.

**M. Ritchie:** Qui d'autre a le droit d'interjeter appel devant la Commission?

**M. Redelmeier:** Quiconque se sent lésé par l'Office. Les producteurs en ont le droit, les laiteries également.

**M. Ritchie:** Un producteur peut interjeter appel?

**M. Redelmeier:** Non seulement les producteurs ont-ils le droit d'interjeter appel mais ils le font assez régulièrement.

**M. Ritchie:** Est-ce que le gouvernement peut interjeter appel ou exerce-t-il son contrôle par le biais de la Commission...?

**M. Redelmeier:** Le gouvernement nomme les membres de la Commission du lait et même si la Commission constitue un organisme indépendant, le gouvernement y a ses entrées pour transmettre son point de vue. Si le gouvernement croit que l'office a mal agi, il le lui fera savoir par l'intermédiaire de la Commission.

**M. Ritchie:** Autrement dit, la Commission ontarienne du lait est l'organisme qui, muni des renseignements pertinents, intercéde auprès de vous lorsqu'il y a des plaintes.

**M. Redelmeier:** C'est l'organisme en effet. Je n'aurais pas utilisé moi-même l'expression «intercéder» car la Commission a le pouvoir de renverser...



[Texte]

**Mr. Ritchie:** To order. They have the power to order.

**Mr. Redelmeier:** Yes, very much so.

**Mr. Ritchie:** So in that way you do not regard yourself as a monopoly. At least, if you are a monopoly you are very controlled by public opinion.

**Mr. Redelmeier:** Very much so. I might add that the Ontario ombudsman has investigated some complaints against our activities, and in that connection I am happy to say that the ombudsman has always found that we acted responsibly and has never asked us to change any of our decisions.

**Mr. Ritchie:** One last question. Can a group of consumers bring a class action against you, or could they under this proposed act?

**Mr. Redelmeier:** Under this proposed act they could.

**The Chairman:** There has been a lot of evidence in respect of that question as to whether you can or you cannot, and it depends on your interpretation of proposed section 4.5. If that does in fact constitute an exemption, class actions are within the grouping that you are exempted from. So it is again begging the central question that underlies the whole discussion.

Thank you very much, Dr. Ritchie. Mr. Clarke.

**Mr. Clarke:** Mr. Chairman, I just want to ask a few questions to the witnesses from the milk marketing board. I note that they now represent over 14,000 milk producers in Ontario. Is that all of them? In other words, must milk producers belong?

**Mr. Redelmeier:** Yes, milk producers automatically. If they want to sell milk they have to sell it to the board. If any buyer wants to buy milk he has to buy it from the board. That does not include fluid cream; cream is separate. However, all liquid milk has to be sold to the board.

**Mr. Clarke:** Does a person who wants to get into the producing of milk have to buy a quota, as is the case with some other marketing board groups?

**Mr. Redelmeier:** At the present time that is to his advantage. Anyone who wants to start producing milk is allowed to do so, provided his premises are correct and he lives up to the quality standards. But if he does not have a quota he has to sell his milk, and we have to buy it. There is no question about that. We buy it but we pay him the equivalent of the export market price for that milk. This goes under federal regulations, because the Canadian market is so big that it has been divided by quotas among all the producers in the country. In other words, if a producer does not have a share of that market, his milk, directly or indirectly, will end up in the export market where the price is unfortunately very low. A few years ago it was different. A few years ago the world market price was much higher, and the difference between having a quota and not having a quota was much less. As well, a few years ago

[Traduction]

**M. Ritchie:** Elle a le pouvoir d'édicter les ordonnances.

**M. Redelmeier:** Oui, bien sûr.

**M. Ritchie:** Voilà pourquoi vous ne vous considérez pas comme un monopole. A tout le moins, vous constituez un monopole qui est surveillé de près par l'opinion publique même.

**M. Redelmeier:** C'est cela. J'ajouterai que l'ombudsman d'Ontario a déjà fait enquête à la suite de la déposition de plaintes sur nos activités. Je suis ravi de vous signaler que l'ombudsman n'a jamais pu trouver quoi que ce soit de répréhensible dans notre conduite et n'a jamais eu à nous demander de modifier nos décisions.

**M. Ritchie:** Une dernière question. Est-ce qu'un groupe de consommateurs pourrait tenter des poursuites collectives contre vous, en vertu de ce projet de loi?

**M. Redelmeier:** En vertu de ce projet de loi, oui, c'est possible.

**Le président:** On a entendu beaucoup de témoignages sur cette question-là. Tout dépend de l'interprétation que l'on donne à l'article 4.5 proposé. Si l'article 4.5 vous exempte effectivement des dispositions de la Loi, on ne pourrait pas tenter de poursuites collectives contre vous. Nous revenons donc au point principal de notre discussion.

Merci beaucoup monsieur Ritchie. Monsieur Clarke.

**M. Clarke:** Monsieur le président, mes questions s'adresseront aux représentants de l'Office de commercialisation du lait. L'Office représente 14,000 producteurs de lait en Ontario. Est-ce qu'il représente tous les producteurs de lait? Autrement dit, un producteur de lait doit-il appartenir à l'Office?

**M. Redelmeier:** Oui. Tous les producteurs de lait font partie de l'Office automatiquement. Pour vendre du lait en Ontario, il faut le vendre à l'Office. Si un acheteur veut acheter du lait, il faut qu'il l'achète de l'Office. Cela n'est pas vrai pour la crème de consommation. La crème constitue un article séparé. Néanmoins, tout le lait de consommation est vendu par l'intermédiaire de l'Office.

**M. Clarke:** Quelqu'un qui voudrait produire du lait doit-il acheter un quota, comme dans le cas d'autres produits pour lesquels il existe des offices de commercialisation?

**M. Redelmeier:** Pour l'instant, le quota l'avantagerait. Qui-conque veut commencer à produire du lait peut le faire, dans la mesure où il possède des installations convenables et respecte les normes de qualité, mais s'il n'avait pas de quota, il pourrait quand même vendre son lait et nous devrions le lui acheter. Cela est ferme. Nous l'achèterions mais nous lui payerions l'équivalent du prix sur le marché d'exportation. Cela est réglementé par le gouvernement fédéral, parce que le marché canadien est si vaste qu'on a dû le répartir entre les producteurs du pays en leur allouant un quota. En d'autres termes, si un producteur n'a pas sa part du marché, son lait, directement ou indirectement, se retrouvera sur le marché d'exportation qui ne lui en donnera qu'un prix très bas, malheureusement. Il y a quelques années, c'était différent. Il y a quelques années, le prix sur le marché mondial était beau-



*[Text]*

we were short of milk for the domestic market; we had quota to give out free, and we gave out free quota to anyone who wanted it.

**Mr. Clarke:** Is Mr. Redelmeier then saying, Mr. Chairman, that if there is more milk than the Canadian market can absorb, the board sells it on the export market at a lower price than the Canadian market price?

**Mr. Redelmeier:** That is correct, although it goes indirectly through the Canadian Dairy Commission, which is the national body.

**Mr. Clarke:** What would the difference in price be?

**Mr. Redelmeier:** At the present time, about \$7 per hundredweight.

**Mr. Clarke:** In export?

**Mr. Redelmeier:** No, that is the difference in price.

**Mr. Clarke:** The difference. What is the base that we are basing the difference on? How much is milk on the local market?

**Mr. Redelmeier:** On the local market it is something over \$9. So there is very little value to it.

**The Chairman:** So it is a difference between \$9 and \$2.

**Mr. Redelmeier:** That is correct. That difference is the export levy we have to apply to that milk by a requirement of the Canadian Dairy Commission. We have no choice. That is established by the federal government in Ottawa.

**Mr. Clarke:** I think you said your organization is nine years old. How many members did you have nine years ago, or what has been the range of membership over the past nine years?

• 1700

**Mr. Redelmeier:** I would think, when we started, we had about twice as many farmers producing milk.

**Mr. Clarke:** Twenty-eight thousand, approximately.

**Mr. Redelmeier:** Yes.

**Mr. Clarke:** And I keep hearing in Ontario that there are now fewer and fewer farms and how sad it is, and so on. Is it sad? Are we still getting the same amount of milk from the 14,000 farmers or producers as we did from the 28,000?

**Mr. Redelmeier:** About the same. We are getting enough milk to fill our domestic requirements. As a personal thing, you hate to see a farmer going out of business, but to fill our domestic demands, yes, we are getting enough milk.

**Mr. Clarke:** If a farmer wants to stop producing milk, would it be fair to say that he has two choices; he could sell his quota or sell his farm?

*[Translation]*

coup plus élevé et il était assez indifférent de posséder un quota ou de ne pas en posséder. De plus, il y a quelques années, il y avait une pénurie de lait sur le marché national. Nous pouvions donner les quotas gratuitement et nous l'avons fait à quiconque le demandait.

**M. Clarke:** Monsieur Redelmeier, voulez-vous dire que le Canada produit plus de lait que le marché peut en absorber? L'Office le vendrait, sur le marché d'exportation, à un prix inférieur au prix du marché canadien?

**M. Redelmeier:** C'est cela. Tout cela passe indirectement par la Commission canadienne du lait, l'organisme de surveillance au niveau national.

**M. Clarke:** Quelle est la différence entre le prix à l'exportation et le prix sur le marché canadien?

**M. Redelmeier:** Pour l'instant, la différence est de \$7 les 100 livres.

**M. Clarke:** C'est le prix à l'exportation, n'est-ce pas?

**M. Redelmeier:** Non, c'est la différence entre les deux prix.

**M. Clarke:** Je vois. Et d'où provient cette différence? Combien coûte le lait sur le marché local?

**M. Redelmeier:** Sur le marché local, il coûte \$9. Vous voyez donc que le prix sur le marché d'exportation est très bas.

**Le président:** Il est de \$9 dans un cas alors qu'il n'est que de \$2 dans l'autre.

**M. Redelmeier:** C'est cela. La différence est comblée par la taxe d'exportation et voilà pourquoi il nous faut respecter cette exigence de la Commission canadienne du lait. Nous n'avons pas le choix. C'est le gouvernement fédéral qui en a décidé ainsi.

**M. Clarke:** Vous avez dit que votre organisme avait 9 ans. Combien aviez-vous de membres il y a 9 ans? Comment a évolué le nombre de vos membres au cours de ces 9 ans?

**M. Redelmeier:** Lorsque nous avons fondé l'Office, il y avait deux fois plus de producteurs de lait.

**M. Clarke:** Environ 28,000, alors.

**M. Redelmeier:** C'est cela.

**M. Clarke:** On ne cesse de dire qu'en Ontario le nombre des agriculteurs diminue constamment, que c'est désolant, etc. Est-ce si désolant que cela? Obtenons-nous de ces 14,000 producteurs la même quantité de lait que nous obtenions des 28,000 producteurs?

**M. Redelmeier:** A peu près la même. Nous obtenons assez de lait pour répondre à la demande nationale. Il est toujours triste de voir un agriculteur fermer les portes de son entreprise mais il n'en demeure pas moins que nous obtenons assez de lait pour répondre à la demande nationale.

**M. Clarke:** Si un agriculteur décide de cesser de produire du lait, diriez-vous que deux choix s'offrent à lui: il vend son quota ou il vend sa ferme, l'un des deux?

## [Texte]

**Mr. Redelmeier:** He would sell his quota in any case, or transfer his quota to someone else. It could be to a relative or it could go with the farm or he could sell it. His industrial milk quota can be sold to anyone who is interested in buying it.

**The Chairman:** But not his fluid milk quota.

**Mr. Redelmeier:** Unless it goes with the farm, the fluid milk quota has to go back to the board.

**Mr. Clarke:** And then what does the board do? Does the board reassign it or does the board sell it?

**Mr. Redelmeier:** The board sells it for the same price that we bought it from from the producer going out.

**Mr. Clarke:** So when you say that the quota would have to go back to the board, the board buys it from the producer.

**Mr. Redelmeier:** Buys it, yes.

**Mr. Clarke:** What is the price of a licence to produce milk—I mean of a quota? How does it work? What is the basis of it?

**Mr. Redelmeier:** On fluid milk, the price established is \$16 a pound.

**Mr. Clarke:** That is the price of a pound of quota.

**Mr. Redelmeier:** A pound of quota, yes. Now, when a farmer goes out of the business, unless he sells it with the farm, he forfeits 25 per cent of his quota. The board will pay him \$16 a pound for 75 per cent of his quota and will resell that quota to other producers according to their eligibility. The 75 per cent is resold at \$16 a pound. The board does not make any profit on it.

**The Chairman:** What happens to the other 25 per cent? Is it just absorbed and it is not allocated out?

**Mr. Redelmeier:** Each year there are a sizable number of, what we call, gradual-entry producers who receive a free quota from the board.

**Mr. Clarke:** Who receive a free . . . ?

**Mr. Redelmeier:** Free quota on our gradual-entry program. It allows producers who are only shipping industrial milk to get into the market gradually. They get a certain amount of quota free from the board; and this percentage is used to offset that.

**Mr. Clarke:** Now, the producer who has been in business for some time cannot just increase his production.

**Mr. Redelmeier:** He can increase his industrial-milk production; what we call market-share quota. He can buy that from a producer who goes out of the industry. And the price of that has been running around 2.8 cents a pound, but that is an annual pound per year. The other figure that I mentioned, \$16 a pound, is a per pound per day, so you have to divide that by 365 to get the equivalent figures.

**Mr. Clarke:** It is very complex, Mr. Chairman.

**Mr. Redelmeier:** I am sorry, it is.

## [Traduction]

**M. Redelmeier:** Il vend son quota de toute façon ou il le transmet à quelqu'un d'autre. Il se peut qu'il le transmette à un parent ou qu'il le vende en même temps que la ferme. Son quota de lait de transformation peut être vendu à qui veut l'acheter.

**Le président:** Mais il ne peut pas vendre son quota de lait de consommation, n'est-ce pas?

**M. Redelmeier:** A moins qu'il ne le vende avec la ferme, le quota de lait de transformation est remis à l'Office.

**M. Clarke:** Et que fait l'Office alors? Le donne-t-il à quelqu'un d'autre ou le vend-il?

**M. Redelmeier:** L'Office le vend au même prix qu'il l'a obtenu du producteur.

**M. Clarke:** Lorsque vous dites que l'Office doit reprendre un quota, vous voulez dire qu'il l'achète du producteur.

**M. Redelmeier:** Oui.

**M. Clarke:** Combien en coûte-t-il pour obtenir le permis de produire du lait? Combien coûte un quota? Sur quoi se fonde-t-on pour en établir le prix?

**M. Redelmeier:** La livre de quota pour le lait de consommation coûte \$16.

**M. Clarke:** C'est le prix d'une livre de quota, n'est-ce pas?

**M. Redelmeier:** C'est cela. Si un agriculteur ferme ses portes, et si il ne vend pas son quota avec sa ferme, il doit renoncer à 25 p. 100 de son quota. L'Office lui paiera \$16 la livre pour 75 p. 100 de son quota. L'Office le revendra ensuite à d'autres producteurs selon un ordre de priorité. Les 75 p. 100 du quota sont donc revendus à \$16 la livre. L'Office ne réalise aucun bénéfice là-dessus.

**Le président:** Et qu'en est-il des autres 25 p. 100? Deviennent-ils caducs?

**M. Redelmeier:** Chaque année, il y a un nombre assez important de nouveaux producteurs qui entrent dans la course et qui reçoivent un quota gratuitement.

**M. Clarke:** Qui reçoivent gratuitement . . .

**M. Redelmeier:** Un quota. Cela fait partie de notre programme d'entrée progressive. Les producteurs qui n'expédient que du lait de transformation peuvent ainsi entrer progressivement sur le marché. Ils reçoivent un certain quota gratuitement de l'Office et nous le tirons de l'accumulation de ce pourcentage.

**M. Clarke:** Un producteur qui produit du lait depuis un certain temps ne peut pas simplement accroître sa production.

**M. Redelmeier:** Il peut augmenter sa production de lait de transformation. Il peut très bien acheter d'un autre producteur une part du marché. Il lui en coûtera environ 2.8c. la livre par jour, mais c'est la livre-année. L'autre chiffre que je vous ai annoncé, \$16 la livre doit être divisé par 365 pour pouvoir se comparer.

**M. Clarke:** C'est très compliqué.

**M. Redelmeier:** Vous m'en voyez désolé.



[Text]

**Mr. Clarke:** Do the 14,000 producers like the rules or do they make the rules, or . . .

**Mr. Redelmeier:** Well, we have a very democratic system, Mr. Chairman, for input from the producers. Each county has its own county milk producers organization. They have annual meetings and other meetings, and they elect their own executives, and we meet with those executives very regularly. There are some producers—especially the large producers—who feel they are being hemmed in too much because the policies, by and large, have been more to encourage the small producer than to encourage the large producer. So we have some individual producers who object to it. But, by and large, the great majority of producers are content with the board's actions.

**Mr. Clarke:** Your association and the controls that you work under—is it similar to any other marketing board or agency that you could tell me about, like CEMA, the Wheat Board, the fruit or turkey board? Is it similar to any of those?

• 1705

**Mr. Redelmeier:** It is in some ways similar but not all of them have the same powers of monopoly that we have.

**Mr. Clarke:** You have more than some of them.

**Mr. Redelmeier:** We have more than some of them.

**Mr. Clarke:** What do the consumers think of your operation and your monopoly?

**Mr. Redelmeier:** We meet regularly with the Consumer Association and they feel that we are doing a responsible job. We have never had any major concerns of the Consumer Association where we could not provide a satisfactory answer. They feel they want the farmer to get a reasonable return for the milk he produces and a reasonable return for his investment and his labour. So they feel that we are doing that. And we are doing it equitably. Without our boards the small producer would be squeezed out much more rapidly than the more efficient large producer who has more bargaining power. That is one of the things that we have always stood for.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Clarke:** But you have only lost 14,000 small producers in the last nine years.

**Mr. Redelmeier:** I did not say small producers; some large producers have gone out too.

**Mr. Clarke:** Oh, I see.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Clarke.

**Mr. Clarke:** Is this my 12 minutes?

**The Chairman:** Yes, it is.

[Translation]

**M. Clarke:** Est-ce que les 14,000 producteurs acceptent bien les règles imposées par l'Office ou ces règles sont-elles les leurs . . .

**M. Redelmeier:** Le système est très démocratique et nous consultons volontiers les producteurs. Chaque comté a sa propre association de producteurs. Celle-ci a des assemblées annuelles et d'autres séances au besoin. Les producteurs élisent leurs propres directeurs que nous rencontrons régulièrement. Il y a des producteurs, les gros en général, qui se sentent coincés car ils pensent que nos politiques en général, favorisent le petit producteur à leur détriment. Il y a donc des producteurs qui s'opposent à nos politiques. Mais en général, la vaste majorité des producteurs est satisfaite des activités de l'Office.

**M. Clarke:** Votre association et les règlements qui la régissent sont-ils les mêmes que pour tout autre office de commercialisation, comme par exemple l'OCCO, la Commission canadienne du blé, ou les Offices de commercialisation des fruits ou de la dinde notamment. Vos activités sont-elles semblables à celles-là?

**M. Redelmeier:** Ils sont à certains égards identiques mais ils n'ont pas tous les mêmes pouvoirs de monopole que ceux que nous avons.

**M. Clarke:** Vous en avez davantage que certains d'entre eux.

**M. Redelmeier:** Nous en avons davantage que certains d'entre eux.

**M. Clarke:** Que pensent les consommateurs de vos activités et de votre monopole?

**M. Redelmeier:** L'Association des consommateurs, que nous rencontrons régulièrement, estime que nous sommes à la hauteur de notre tâche. Nous n'avons jamais eu de problèmes avec l'Association des consommateurs et nous avons toujours pu répondre à ses questions de manière satisfaisante. L'Association veut que le fermier touche un revenu décent pour le lait qu'il produit et que ses investissements et son travail soient raisonnablement rémunérés. Elle estime que nous nous acquittons de cette tâche et que nous le faisons d'une manière juste. Sans nos offices, les petits producteurs seraient éliminés beaucoup plus rapidement que les gros producteurs plus efficaces qui ont davantage de poids dans les négociations. C'est là un principe que nous avons toujours défendu.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Clarke:** Mais vous n'avez perdu que 14,000 petits producteurs en l'espace de neuf ans.

**M. Redelmeier:** Je n'ai pas dit qu'il s'agissait de petits producteurs; certains gros producteurs ont également été éliminés.

**M. Clarke:** Oh, je vois.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Clarke.

**M. Clarke:** Mes 12 minutes sont-elles écoulées?

**Le président:** Oui.



## [Texte]

We have completed the first round. I personally would like to ask a couple of questions.

First of all, to Dominion Dairies Limited. I was interested in the yogurt case and the subcontracting for the production of yogurt. You seemed to view that as a difficulty that you might experience under the provisions of this proposed act. I would like you to explain it. It would appear to me that, on the face of it at least, you were nothing more than a purchaser in that particular case; you just subcontracted the manufacture or production of a particular commodity which you were going to resell. You seem to think this is going to cause some difficulties, and perhaps you or your legal counsel might want to identify precisely the area of concern so that we might give it some direct attention.

**Mr. Scott:** That is a good question, Mr. Chairman. The expression we were concerned about was the use of the word "other" as it applied in that paragraph. I wonder, Stuart or Paul, if you could help me with this particular language?

**Mr. Wotherspoon:** First of all, on the particular point I would expand a little bit. It starts on a small basis. They get this particular plant to manufacture yogurt for them but, as the Sealtest share of the market expands, which we always hope it does—that is what you are in business for—then it gets to the stage that this particular manufacturer is finally producing 90 per cent of his production for us. We are still producing our own.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Wotherspoon:** It is up to 90 per cent and it can be alleged that we are now controlling them. This fellow wants to go out of business, it has got so big it is going to be cheaper for us to build a new plant, and we might just prefer to buy his. There are all these ramifications of what can be done as the particular transaction becomes more and more successful or larger.

**Mr. P. C. LaBarge (Solicitor, Honeywell, Wotherspoon):** I think if I could add to that a little bit.

**The Chairman:** Yes, Mr. LaBarge.

**Mr. LaBarge:** For instance, if you were to take proposed Section 31.71, as it presently reads, it could possibly be interpreted that by purchasing a large amount of the product consistently from a competitor or a supplier, probably a competitor, which is the example we were using, you might in fact be lessening potential competition; that is if we had a definition of potential, in that that particular producer rather than bothering to compete forcefully in the market might well decide that it better serves his economic interests, not necessarily the marketplace, to produce for Dominion Dairies Limited because it is secure, stable, and continuous production, and he does not have the bother of expenses of advertising, et cetera.

**The Chairman:** I would like to get a response from Mr. Davidson. I am still very confused as to this problem. Is it a real problem or an imaginary one? Is there some provision in proposed Section 31.71? I guess that is what we are talking about, the merger section. I know of no provision, but that

## [Traduction]

Le premier tour est terminé. Moi aussi, je voudrais poser quelques questions.

La première s'adresse à *Dominion Dairies Limited*. Le cas du yaourt et sa production par un sous-traitant m'a intéressé. A votre avis, cela pourrait provoquer des difficultés dans le cadre du projet de loi. J'aimerais que vous développiez cela. Il me semble, apparemment du moins, que votre rôle se borne ici à celui d'un acheteur; vous avez sous-traité la fabrication d'un produit que vous alliez revendre. Vous semblez penser que cela va provoquer des difficultés, et peut-être pourriez-vous, vous-même ou votre conseiller juridique, nous donner des précisions de manière à ce que nous puissions étudier ce problème à fond.

**M. Scott:** C'est une question pertinente, monsieur le président. Ce qui nous préoccupe, c'est l'expression «par tout moyen» telle qu'elle s'applique dans ce paragraphe. Stuart ou Paul, pourriez-vous m'aider?

**M. Wotherspoon:** Premièrement, j'aimerais préciser davantage ce domaine. Au départ, c'est restreint. Nous demandons à cette usine de fabriquer du yaourt pour notre compte mais au fur et à mesure que *Sealtest* accroît sa part du marché, ce que nous espérons et c'est le but du commerce, on en arrive au point où ce fabricant nous cède 90 p. 100 de sa production. De notre côté, nous continuons la production.

**Le président:** Oui.

**M. Wotherspoon:** Cela atteint 90 p. 100 et l'on peut alors affirmer que nous les contrôlons. Le directeur de cette société veut se retirer des affaires mais cette entreprise a pris une telle expansion qu'il est plus avantageux pour nous de construire une nouvelle usine et il se peut que nous préférions acheter la sienne. Que se passe-t-il lorsqu'une transaction prend de plus en plus d'envergure?

**M. P. C. LaBarge (avocat, Honeywell, Wotherspoon):** Je voudrais ajouter une remarque.

**Le président:** Je vous en prie, monsieur LaBarge.

**M. LaBarge:** Si l'on s'en tient au texte actuel de l'article 31.71, l'achat régulier d'une grande quantité de produits à un concurrent ou à un fournisseur, mais c'est l'exemple du concurrent que vous avez utilisé, pourrait restreindre la concurrence potentielle; plutôt que d'affronter une concurrence acharnée, le producteur peut très bien décider qu'il est plus rentable pour lui de travailler pour *Dominion Dairies Limited* car la production est sûre, stable et continue, et il n'a pas à se préoccuper des frais de publicité ou autres.

**Le président:** Je voudrais que M. Davidson nous fasse part de son opinion. Ce problème n'est toujours pas clair dans mon esprit. Est-il réel ou théorique? Est-il justifié par l'article 31.71? Nous parlons bien de l'article sur les fusions. Je ne vois

[Text]

does not mean to say there is not one there, that gives rise to this concern. Mr. Davidson, could you address yourself to this?

• 1710

**Mr. Davidson:** Mr. Chairman, I do not believe a supply contract of the kind we are talking about would meet the definition of merger. I do not think it would, but if it did, the question would be: what other alternatives do buyers in the market have? Is there anything else but Sealtest yogurt available? If not, an arrangement between Dominion and the other producer, an arrangement by which Dominion contracted to sell most of his output, might breach Section 32, the conspiracy provisions.

I think that is unlikely on both counts: first, I do not think you are likely to be in any market where Sealtest yogurt is the only yogurt you can buy, and, as I have said, I do not think that supply contract meets the definition of merger.

**The Chairman:** Okay. Mr. LaBarge.

**Mr. LaBarge:** First, I think we have what is justifiably reasonable confusion when you take a look at:

—establishment—whether by purchase or lease of shares or assets . . .

**The Chairman:** Could you relate that directly to the act?

**Mr. LaBarge:** Yes, it is in proposed Section 31.71(1). In the definition of merger, you have the use of the word “otherwise.”

—or otherwise, of any control over or interest in . . .

**The Chairman:** Do you have control over or interest in?

**Mr. LaBarge:** I would think you have a substantial interest in their business if you are contracted for 80 per cent of the whole output. I would submit also that you have financial control of their existence. If you were to cancel that contract for their entire production, or for 80 per cent of their production, in any particular market year after they have reduced their advertising, and so on, you could effectively put them out of business.

**The Chairman:** I may be totally wrong, but I do not view “control” in that way. I would define control altogether differently. It seems to me that you may have some kind of de facto control in a kind of indirect way, but I do not view it as direct control, of any control, I do not view it in that way. Maybe we should get some view from our counsel in respect to that. It says, “—or interest in—.” It is clear that you are interested in the product they are making for you, but you have no interest directly in the firm. Maybe I am viewing this too much as a layman, but I cannot directly see that there is any problem.

**Mr. Huntington:** Mr. Chairman, the point is quite valid.

**The Chairman:** Their point?

**Mr. Huntington:** The point being made. I think the history of Canadian business has quite a few examples of small

[Translation]

aucune disposition qui le justifie, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y en ait pas. Qu'en pensez-vous, monsieur Davidson?

**M. Davidson:** Monsieur le président, je ne crois pas qu'un contrat d'approvisionnement du genre de celui dont nous parlons réponde à la définition d'une fusion. Si toutefois, c'était le cas, la question suivante se poserait: quelles autres solutions s'offrent aux acheteurs? N'y a-t-il rien d'autre que les yaourts Sealtest? Si la réponse est négative, un accord entre Dominion et l'autre fabricant, accord en vertu duquel Dominion s'engagerait à vendre la plupart de sa production, irait à l'encontre de l'article 32 concernant les complots.

Cela me semble peu probable pour deux raisons: premièrement, il est peu probable que les yaourts Sealtest soient les seuls qu'on puisse acheter sur le marché; et deuxièmement, je répète, je ne pense pas que ce contrat d'approvisionnement réponde à la définition d'une fusion.

**Le président:** D'accord. Monsieur Labarge.

**M. Labarge:** Il se dégage une confusion réelle de ceci:

Acquisition d'intérêts ou prise de contrôle . . . Notamment par voie d'achat d'actions . . .

**Le président:** Pouvez-vous nous en donner la référence?

**M. Labarge:** Oui, il s'agit de l'article 31.71(a) qui définit une fusion et où l'on trouve l'expression «par tout moyen».

. . . acquisition d'intérêts ou prise de contrôle . . . par tout moyen . . .

**Le président:** Y a-t-il de votre part acquisition d'intérêts ou prise de contrôle?

**M. Labarge:** Il me semble qu'en soustrayant 80 p. 100 de la production d'une entreprise, on en acquiert une part substantielle. Il me semble également qu'on en contrôle financièrement l'existence. Si on annule ce contrat qui couvre toute la production ou 80 p. 100 de la production annuelle d'une entreprise qui a notamment réduit sa publicité, on peut l'accuser à la faillite.

**Le président:** Je me trompe peut-être, mais la «prise de contrôle» a pour moi un autre sens. Il peut y avoir, semble-t-il, une prise de contrôle de facto et de manière indirecte, mais je ne vois pas en quoi il y a ici une prise de contrôle directe. Nous devrions peut-être nous adresser à notre conseiller juridique. L'article dit: «. . . acquisition d'intérêts . . . Il est clair que vous vous intéressez aux produits qu'ils fabriquent pour vous mais vous n'êtes pas directement acquéreur des intérêts de la firme. Je ne m'y connais peut-être pas suffisamment, mais je ne vois pas où est le problème.

**M. Huntington:** Monsieur le président, l'argument est tout à fait fondé.

**Le président:** Leur argument?

**M. Huntington:** L'argument qui a été avancé. L'histoire des entreprises canadiennes révèle que beaucoup d'entreprises ont



[Texte]

industries that have been put out of existence by cancellation of orders to supply.

**The Chairman:** There is no question that that is true. I have had personal experience in that regard. I have not dealt with that pragmatic question, but I would like to get the legal interpretation as to what the implications are of proposed Section 31.71 in relationship to this "... control or interest in ...," which seems to give rise to the question you are concerning yourself with.

**Mr. Wotherspoon:** May I make a comment? It really comes from the inclusion of these words, "or otherwise." There is just a great big umbrella put up. If those words are cut out and dropped, it would be quite clear that it is a real financial type of ownership that is being aimed at.

**Mr. LaBarge:** I think also we have to accept the fact that the concern here arises that this determination of fact is going to be made by a board that is not subject to question or appeal.

**The Chairman:** Okay, that we can deal with as a separate item.

**Mr. Affleck:** do you have any comments to make in respect to the points made on proposed Section 31.71?

**Mr. Affleck:** To leave the words, "or otherwise" out, of course, would just allow somebody to merge by entering into an agreement that he is going to take your total supply. You could avoid the merger section because you were not in a sale, or a purchase of assets, or an amalgamation. So I do not think it would be wise to take those words out. However, I do share—and I think I expressed it—the concern over the use of the word "control".

• 1715

I think it can be put even more clearly: if you have somebody in the market producing a particular product and he needs an essential chemical ingredient and there is only one chemical company in Canada that makes it, it would seem to me that that chemical company would have control over his business if the product was not freely available anywhere else in the market because at any particular time, by cutting off the supply, he could put him out of business. I think the words 'or otherwise' would indicate that it is any type of control, whether it is a purchase control or some other control. How do you resolve the problem? Certainly I do not think you resolve it by removing 'otherwise' or then people could just walk right through the section.

**The Chairman:** Mr. Davidson.

**Mr. Davidson:** I think a distinction has to be made between control, which is acquired through an agreement and control which is acquired through the purchase of shares or assets.

There is in fact some jurisprudence arising out of combines cases, as a matter of fact, on the meaning of, 'interest in the whole or any part of a business.' Unfortunately, it is rather unusual in that the court held that owning 50 per cent of the shares did not give you an interest in the business. So, there is no satisfactory case law on the meaning of the expression but the clear policy intention there is to distinguish between

[Traduction]

dû fermer leurs portes parce que des commandes ont été annulées.

**Le président:** Sans aucun doute, c'est vrai. J'en ai personnellement fait l'expérience. Je n'ai pas parlé de cette question pragmatique, mais je voudrais obtenir le point de vue des juristes sur les répercussions de l'article 31.71, en ce qui concerne «l'acquisition d'intérêts ou la prise de contrôle» qui semble vous préoccuper.

**M. Wotherspoon:** Puis-je faire une remarque? Le problème tient à l'expression «par tout autre moyen». C'est très général. Si l'on supprime cette expression, il est clair qu'il s'agit d'intérêts financiers.

**M. LaBarge:** Il faut bien voir également que les faits seront établis par un organisme dont la décision sera sans appel.

**Le président:** Nous pouvons en discuter séparément.

Monsieur Affleck, avez-vous des remarques à faire sur les objections concernant l'article 31.71?

**M. Affleck:** Si l'on supprime l'expression «par tout autre moyen», on autorise évidemment quelqu'un à fusionner par le simple biais d'un accord au terme duquel il s'engage à absorber la totalité de votre production. On pourrait donc contourner l'article sur les fusions dans la mesure où ce n'est pas un achat d'actions. A mon avis, il serait donc peu judicieux de supprimer cette expression. Néanmoins, je répète que je partage vos préoccupations concernant l'emploi de l'expression «prise de contrôle».

On peut même l'exprimer plus clairement: si quelqu'un fabrique un certain produit pour lequel une substance chimique lui est indispensable et qu'une seule société canadienne peut la lui fournir, cette société aurait, me semble-t-il, une certaine emprise sur lui dans la mesure où, comme il lui est impossible de se procurer ailleurs cette substance, une rupture des approvisionnements pourrait l'acculer à la faillite. L'expression «par tout moyen» indique qu'il s'agit de n'importe quel type de prises de contrôle, que ce soit par voie d'achat ou autrement. Comment résoudre le problème? A mon avis, on ne les résout sûrement pas en supprimant l'expression «par tout moyen», ou alors cet article donne toute licence.

**Le président:** Monsieur Davidson.

**M. Davidson:** Il convient d'établir la distinction entre une prise de contrôle qui dépend d'un accord et une prise de contrôle qui se fait en achetant des actions ou des biens.

Les coalitions ont donné lieu à une jurisprudence qui précise la définition de la phrase «acquisition d'intérêts... de l'entreprise ou d'une partie de l'entreprise». Malheureusement, c'est assez inhabituel dans la mesure où les tribunaux ont jugé que le fait de posséder 50 p. 100 des actions ne constituait pas une prise de contrôle de l'entreprise. Le droit ne fournit donc aucune définition satisfaisante de cette expression, mais le but



[Text]

control which arises from agreement, which is dealt with in Section 32, and control which arises from the purchase or lease of the shares or assets, which is a merger situation by normal definition.

**The Chairman:** I am not too sure I am any wiser. I am not too sure that I clearly understand the point. I understood what Mr. Affleck has said, but I am not too sure of the implication of what you said.

**Mr. Affleck:** There is an interjection into this section that has not appeared in the definition of merger before, the word 'establishment.'

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Affleck:** When you tie that word to 'otherwise' and 'any control' then the result is confusion. Maybe Mr. Davidson would like to comment on why the word 'establishment'...

**Mr. Davidson:** Yes, Mr. Chairman, I would. That word was included to make it clear that the merger provisions applied to joint ventures—a joint venture being a merger of part of the assets rather than all of the assets of two companies. And the advice that the Department received from the Department of Justice was that the existing merger provision does cover joint ventures, but to make it clearer, it would be desirable to include the word 'establishment.'

**Mr. Wotherspoon:** Mr. Chairman, may I make a comment on that?

**The Chairman:** Yes, make a brief comment.

My time has expired and I want to move on to somebody else, if I may.

**Mr. Clermont:** Twenty-five minutes Mr. Chairman.

**The Chairman:** No. Exactly 12.5 minutes at the present moment.

**Mr. Clermont:** All right.

**Mr. Wotherspoon:** If the word "establishment" is put in there to cover joint ventures, I suggest that it be so worded, that joint venture be specifically covered, but not with an umbrella so that none of us can really tell what it is going cover in the future.

**The Chairman:** Thank you very much.

Mr. Huntington, on a second round.

**Mr. Huntington:** I have a few questions pertaining to the brief of Dominion Dairies Limited, Mr. Chairman. On page 2 of the brief, do we assume from your discussion of proposed Sections 16 and 31.91 that it should be mandatory that every panel consist of a member with legal experience?

• 1720

**Mr. Wotherspoon:** Yes, we feel that there should be because effectively each panel is a court in itself. We feel that somebody with legal experience is needed on that court.

[Translation]

est d'établir la distinction entre, d'une part, une prise de contrôle qui se fait par le biais d'un accord et qui relève alors de l'article 32, et, d'autre part, une prise de contrôle qui résulte d'un achat d'actions, auquel cas il s'agit d'une fusion d'après la définition morale.

**Le président:** Je ne suis toujours pas sûr d'avoir bien compris. J'ai compris ce qu'a dit M. Affleck mais je ne suis pas sûr d'avoir bien saisi ce que vous avez dit.

**M. Affleck:** La version anglaise de cet article fait intervenir le terme «establishment» qui, auparavant, n'apparaissait pas dans la définition d'une fusion.

**Le président:** Oui.

**M. Affleck:** Si l'on rattache cela à l'expression «par tout moyen» et «prise de contrôle», on aboutit à la confusion. M. Davidson pourrait nous expliquer la raison d'être du mot «establishment».

**M. Davidson:** Certainement, monsieur le président. Ce terme a été ajouté pour que les dispositions concernant les fusions s'appliquent aux entreprises conjointes. Une entreprise conjointe étant la fusion d'une partie, et non de la totalité, des biens de deux compagnies. Le ministère de la Justice nous a fait savoir que la législation actuelle sur les fusions couvre les entreprises conjointes mais qu'il serait souhaitable d'insérer le mot «establishment» afin que ce soit plus clair.

**M. Wotherspoon:** Permettez-moi d'intervenir ici.

**Le président:** Je vous en prie, mais soyez bref.

Mon temps est écoulé et je voudrais céder la parole à quelqu'un d'autre.

**M. Clermont:** Vingt-cinq minutes, monsieur le président.

**Le président:** Non. Exactement 12 minutes et 30 secondes.

**M. Clermont:** Très bien.

**M. Wotherspoon:** Si ce terme a été ajouté pour couvrir les entreprises conjointes, je suggère que celles-ci soient expressément nommées au lieu d'avoir une expression très générale dont aucun de nous ne peut prévoir ce qu'elle couvrira à l'avenir.

**Le président:** Merci beaucoup.

Monsieur Huntington, pour le second tour.

**M. Huntington:** J'ai quelques questions concernant le mémoire présenté par Dominion Dairies Limited. De ce que vous dites à propos des articles 16 et 31.91 à la page 2 de votre mémoire, faut-il déduire qu'un membre de la profession juridique devrait obligatoirement siéger au sein de chaque commission?

**M. Wotherspoon:** Oui, c'est ce que nous pensons car en réalité chaque commission est en soi un tribunal. Nous estimons qu'un membre de la profession juridique doit siéger à ce tribunal.

[Texte]

**Mr. Huntington:** So that is a basic common denominator in addition to people with business and experience in the world and field and debate of economics.

On page 3, you are a little rough here. The scenario that you describe, I would think, is an extreme prediction of what the Competition Board might be like. You use phrases such as "unlimited authority", "no real knowledge of the marketplace" and "contrary to the fundamentals of Canadian and freeworld systems of justice".

Is it your opinion that the Board will necessarily be of this nature or do you think fair decisions will be handed down after a fair hearing?

**Mr. Wotherspoon:** It is the potential that worries us. I am quite certain that the types of boards that have been appointed in recent years would be fair with these things in it. But it is that potential for the future and particularly if you get a few wrong people on it and it can sit as a board of three, there would be unlimited powers and no appeals.

**Mr. Huntington:** You have used the expression "Star Chamber" and it has been used by others and myself; it is the fear the community seems to have of the star—chamber attitude that could develop under certain circumstances in the future.

**Mr. Wotherspoon:** Yes.

**Mr. Huntington:** That is again what we are expressing a fear of as Bill C-42 is worded.

**Mr. Wotherspoon:** If it going to be a non star-chamber tribunal, let us set it up as such. Yes.

**Mr. Huntington:** All right. I would like to move to page 6, Mr. Chairman. How would your suggested revision of proposed Section 50 operate in relation to the interface between Bill C-42 and the Board's power to review a decision under FIRA?

**Mr. Wotherspoon:** I did not put my mind to the particular FIRA question but what FIRA is saying is that it is to the substantial benefit of Canada for this particular, say, acquisition and the Board would not be bound by that decision. Frankly, what I am aiming at in this is other regulatory bodies and I will give an example. Under the anti-inflation program, a company may have some surplus because it is almost impossible sometimes for there not to be some surplus for those companies that are on product lines—one product may have oversold by the end of the year. Normally you sit down with the Board and you work out a method as to how that surplus will be burned off so that the consumers get your benefit.

This would mean that burning off, which essentially means that selling at a lower price is the way it is burned off, rather than at a price you would otherwise sell it at, could be in complete conflict with some of the provisions of this bill unless there is an exemption given.

The same thing happens often in the milk industry in Ontario and there is talk in this bill that you must deliver at a certain place but under the milk laws in Ontario it may be

[Traduction]

**M. Huntington:** En dehors des gens ayant une expérience des affaires ou de l'économie, c'est donc un dénominateur commun.

A la page 3, vous êtes un peu dur. Le scénario que vous décrivez représente, je crois, un cas extrême de ce que la commission de la concurrence pourrait devenir. Vous utilisez des expressions telles que «pouvoir limité», «aucune connaissance du marché» et «contraire aux principes fondamentaux sur lesquels reposent les régimes judiciaires du Canada et du monde libre».

Est-ce que cela reflète nécessairement l'attitude de la Commission ou bien pensez-vous qu'à l'issue d'une audience juste des décisions justes seront rendues?

**M. Wotherspoon:** C'est une éventualité qui nous inquiète. Je suis tout à fait sûr que les commissions qui ont été nommées au cours des dernières années agiraient équitablement sur la base des éléments que l'on trouve ici. Mais c'est une éventualité qui nous guette surtout s'il arrive que quelques personnes peu recommandables y siègent, et il suffit de trois personnes pour former une commission; les pouvoirs seraient illimités et les décisions sans appel.

**M. Huntington:** Vous employez l'expression «super-commission», expression que bien d'autres ont employée dont moi-même; on redoute que certaines conditions soient propices à la créations de cette attitude.

**M. Wotherspoon:** Oui.

**M. Huntington:** Encore une fois, c'est ce que nous fait redouter le texte du bill C-42.

**M. Wotherspoon:** Si nous voulons que ce tribunal ne s'arroge pas les pouvoirs d'une super-commission, précisons-le.

**M. Huntington:** Effectivement. Je voudrais passer à la page 6. Comment faudrait-il modifier l'article 50, compte tenu du fait que le bill C-42 permet à la commission de réexaminer une décision relevant de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger?

**M. Wotherspoon:** Je ne me suis pas particulièrement attardé sur la question de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, mais si dans le cadre de cette loi, une prise de contrôle est déclarée dans l'intérêt du Canada, la commission n'est pas liée par cette décision. Honnêtement, ce sont les autres organismes de réglementation que je vise ici et je vais vous en donner un exemple. Dans le cadre du programme anti-inflation, il peut arriver qu'une société n'ait pas réussi à écouler toute sa production à la fin de l'année car cela est parfois impossible à éviter. On se réunit d'ordinaire avec la commission pour trouver le moyen de se débarrasser de cet excédent de production au profit du consommateur.

Cette liquidation qui se fera à un prix inférieur au prix normal, pourrait être tout à fait contraire à certaines dispositions de ce projet de loi, à moins d'y inclure une exception.

La même chose se produit souvent dans le secteur laitier en Ontario et ce projet de loi précise que la livraison doit s'effectuer à un endroit déterminé; or, aux termes de la législation



[Text]

illegal to deliver at that particular place because the whole of Ontario is divided into certain areas where certain people can sell, certain people can deliver; it is like the common carrier.

**Mr. Scott:** It is a question of distributor licences.

**The Chairman:** Mr. Scott, would you speak into the microphone if you are going to speak?

**Mr. Scott:** Yes. It is not an area that I am greatly familiar with; there are areas, and maybe these gentlemen could help, where distributor licences are required before distribution can take place.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

• 1725

**Mr. Huntington:** Again on page 6 you mention substitute action. The rationale behind substitute actions is to provide for deterrents and a remedy for unjust enrichment. Can you see any other means for affecting these ends?

**The Chairman:** Mr. Wotherspoon.

**Mr. Wotherspoon:** The class action or the potential class action is your real deterrent. The substitute action is aimed at the situation where a court has effectively held that there is so little involved that the expense and the tie-up of the courts is not worthwhile.

**The Chairman:** Oh, no. But anyway, I should not intervene.

**Mr. Wotherspoon:** Go ahead.

**The Chairman:** If I could interject for a second, surely that is not the nature of a substitute action. A substitute action surely is one where the difficulty in making a return to the numbers of people in the class—the numbers are so large and the individual benefits so small that it is impracticable to be able to do that. It is when that condition exists that surely the substitute action comes into play.

**Mr. LaBarge:** I agree with you that is the interpretation of the substitute action. However, our feeling on this particular subject-matter is that it appears in our view that the Competition Policy Advocate is vested with a quite substantial armoury for bludgeoning any noncompetitive firm into compliance. The substitute action is simply an unwarranted addition to that arsenal when he has the powers to prosecute, the powers to obtain Board orders. Certainly the fines have indicated an increase and they are looking for an increase in the limitations on those fines.

I think there is more than substantial—there is adequate provision to take care of any unjust enrichment that might have accrued by virtue of any noncompetitive activity.

**The Chairman:** Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** So what you are saying is that the principle of substitute action in the hands of the Advocate is an excessive power, and again it refers back to this fear we are carrying with the powers being vested in both the Board and the Advocate.

**Mr. LaBarge:** I think simply stated it is an unwarranted third kick at the can. He does have very substantial other options available.

[Translation]

ontarienne concernant le lait, il peut être illégal de livrer à cet endroit car l'Ontario est divisée en secteurs où l'on peut vendre et livrer; c'est comme le transport en commun.

**M. Scott:** C'est une question de permis de distribution.

**Le président:** Monsieur Scott, voudriez-vous parler dans le micro?

**M. Scott:** Oui. Ce n'est pas un domaine qui m'est très familier, mais ces messieurs pourront peut-être m'éclairer; il existe des secteurs où la distribution ne peut se faire sans un permis.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** A la page 6 vous parlez d'action indirecte dont la raison d'être serait d'agir comme moyen de dissuasion ou pour remédier à un enrichissement indû. Quel autre moyen proposeriez-vous?

**Le président:** Monsieur Wotherspoon.

**M. Wotherspoon:** Le vrai moyen de dissuasion est l'action collective ou l'action collective potentielle. On aurait recours à l'action indirecte qu'au cas où un tribunal aurait statué que l'enjeu n'est pas suffisamment important pour prendre le temps du tribunal et justifier les dépenses.

**Le président:** Pas du tout. Excusez-moi de vous interrompre.

**M. Wotherspoon:** Allez-y.

**Le président:** Ce n'est pas en cela que consiste une action indirecte. Ce n'est que lorsque le nombre de personnes faisant partie de l'action collective est très grand et les dommages individuels fort petits qu'une action de groupe devient impossible dans la pratique et qu'elle est remplacée par une action indirecte.

**M. LaBarge:** C'est exact. Nous estimons néanmoins que l'administrateur dispose de suffisamment de pouvoirs pour obliger une firme non concurrentielle à se plier aux règlements. L'action indirecte n'a donc aucune raison d'être, dès lors que l'administrateur est habilité à intenter des poursuites et à obtenir des décisions de la Commission. Les amendes ont déjà sensiblement augmenté.

J'estime qu'il existe déjà suffisamment de dispositions pour sévir en cas d'enrichissement indû réalisé grâce à des activités non concurrentielles.

**Le président:** Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Vous estimez donc que l'action indirecte est un pouvoir excessif accordé à l'administrateur, celui-ci ainsi que la Commission disposant tous deux de pouvoirs trop étendus.

**M. LaBarge:** Je prétends simplement que c'est superflu, vu les moyens dont il dispose déjà.



*[Texte]*

**The Chairman:** Mr. Huntington, I think our counsel may want to intervene.

**Mr. Affleck:** The point simply is very quickly that the substitute action can only start after the consumers or a substitute action group have decided they want to get their money back, and suddenly find that since there are a million of them and they have only lost one dollar each, there is no way they are going to get the million dollars back.

It is not a case of the Competition Policy Advocate deciding that he is going to commence the action in the air by himself. I think that is an important distinction.

**Mr. Huntington:** But on the other hand, Mr. Chairman, it is not beyond the cunning of anyone in this room or in the department to initiate a class action that could be initiated with the intention of it ending up a substitute action either. I think that is one of the fears some people have on this proposed section.

**The Chairman:** Is it not a legitimate point at this time to find out if there is another remedy in this legislation that would take the place of a substitute action? That is the suggestion, that there are other powers and remedies where that could be achieved. But I know of none.

Mr. Davidson, you might care to comment as to whether, if you were to remove the substitute action, you are really left with such an arsenal that you could achieve that objective without it. That is really the suggestion. Is it not?

**Mr. Davidson:** I think the circumstances obviously would vary. But there has to have been a breach, for example, of an order of the board before a class action would lie anyhow. The Competition Policy Advocate would have no alternative, if he is not permitted to go for a substitute action. There is no way that he can require the people who have been found guilty of a breach of a Board order and will cause damage thereby—there is no way the Advocate could force a company to give back whatever they have taken.

**Le président:** Monsieur Clermont.

**M. Clermont:** Monsieur le président, mes deux ou trois questions vont s'adresser aux représentants de l'Office canadien de commercialisation du lait de l'Ontario.

Ma première question se rapporte à la page 8 de votre mémoire. Vous dites que la commission se tient continuellement au courant de toutes les activités de l'Office. Pourriez-vous nous dire comment l'Office et la commission agissent l'un sur l'autre?

**Mr. Redelmeier:** The Milk Commission receives the minutes of all our meetings. The Milk Commission approves all our by-laws. The Milk Commission, of course, is the body to which anyone can appeal who feels aggrieved, no matter who. There is no limitation to that. Anyone who is aggrieved by our actions can go to the Milk Commission and tell them that the Board has done this and "it has hurt me; please have a hearing". The Milk Commission has to have a hearing within 21 days if anyone requires one, and the Board is there to defend its actions.

*[Traduction]*

**Le président:** Notre conseiller juridique a quelque chose à dire.

**M. Affleck:** L'action indirecte ne peut avoir lieu que lorsque les consommateurs ou un groupe de substitution ayant décidé qu'ils veulent recouvrer leur argent, constatent qu'ils ne peuvent le faire étant donné qu'ils sont au nombre d'un million, ce qui voudrait dire rembourser \$1 à chacun.

Donc ce n'est pas l'administrateur lui-même qui peut décider de sa propre initiative d'intenter une action de ce genre.

**M. Huntington:** Il ne faut pas être très malin pour intenter une action de groupe avec l'idée de la transformer éventuellement en action indirecte. Certains ont exprimé cette crainte au sujet de cet article.

**Le président:** Ne devrions-nous pas voir s'il n'y aurait pas moyen de remplacer l'action indirecte par une autre disposition? Les témoins affirment qu'il existe d'autres moyens pour réaliser cet objectif, bien que moi je n'en vois pas.

Pourriez-vous nous dire, monsieur Davidson, si à votre avis on éliminait l'action indirecte, pensez-vous qu'on disposerait encore de suffisamment de moyens pour réaliser cet objectif?

**M. Davidson:** Tout dépend des circonstances. Il faut avant d'intenter une action de groupe qu'il y ait eu une infraction contre un ordre de la Commission. Si l'administrateur n'était pas autorisé à intenter une action indirecte, il se retrouverait les mains liées. En effet l'administrateur n'a aucun pouvoir pour obliger des personnes coupables d'avoir enfreint un ordre de la Commission et d'avoir ainsi causé des préjudices à rembourser l'argent injustement acquis.

**The Chairman:** Mr. Clermont.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, I would like to ask the representatives of the Ontario Milk Marketing Board a number of questions.

My first question refers to page 8 of your brief. You say that the Commission is at all times aware of the Board's activities. Could you tell us how the Board and the Commission interact?

**M. Redelmeier:** La Commission du lait reçoit les comptes rendus de toutes nos réunions; elle approuve tous nos règlements administratifs et toute personne s'estimant lésée peut interjeter appel devant la Commission du lait, sans limitation aucune. Quiconque est donc lésé par nos actions peut se rendre devant la Commission du lait pour demander une audience. La Commission du lait est tenue de fixer une audience dans les 21 jours qui suivent la demande, l'Office de commercialisation du lait devant comparaître pour défendre ses activités.

## [Text]

**M. Clermont:** Aux pages 6 et 7, vous déclarez que certains pouvoirs ont également été délégués à l'Office par le gouvernement fédéral en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles afin de réglementer la commercialisation du lait au niveau du commerce interprovincial et des exportations. Qui surveille les activités de l'Office dans ce domaine et comment s'effectue la surveillance?

**Mr. Redelmeier:** I am sorry, I did not get the complete . . .

**The Chairman:** I think the question is: are you supervised and how is it done? Is that not essentially it, Mr. Clermont?

**Mr. Clermont:** I mean . . .

**The Chairman:** In the interprovincial export trade.

**Mr. Redelmeier:** In interprovincial trade, of course. Again, our decisions are . . .

**Mr. Clermont:** No. That is not my question.

**The Chairman:** I am sorry.

**Mr. Clermont:** According to your brief at page 6, you are telling us that some powers have been delegated to you by the federal government.

**Mr. Redelmeier:** That is correct.

**Mr. Clermont:** And for interprovincial trade. My question was: who supervises the activities in this sector? The powers that were given to you by the federal government, who supervises the activity within that power?

**Mr. Redelmeier:** To a certain extent, The Milk Commission of Ontario by reading our minutes, because what we do in interprovincial trade, just as what we do in intraprovincial trade, is included in our minutes. Furthermore, the Canadian Dairy Commission in Ottawa is aware of the actions as they affect other provinces, although they do not have the power to overrule us. I think that power is vested with the Privy Council.

**Mr. Harris:** Could I add to that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Mr. Harris, yes.

**Mr. Harris:** There is no federal supervisory body established that has authority to supervise on a day-to-day basis those activities. There is, of course, as I pointed out, the supervision that is exercised initially, when these regulations are being made by, the Clerk of the Privy Council that they are proper regulations. But no body has been set up that is authorized to say that it can supervise the operations, the exercise of those authorities.

**Mr. Clermont:** A la page 9, vous dites que diverses personnes en ont appelé de la décision de l'Office. Est-il déjà arrivé qu'un consommateur ou une association de consommateurs réussisse à faire annuler une décision de l'Office?

**Mr. Redelmeier:** Up to the present time I do not recall that any consumer has asked for a hearing.

## [Translation]

**Mr. Clermont:** On pages 6 and 7 you say that certain powers have been delegated to the Board by the federal government under the Agricultural Products Marketing Act in order to regulate interprovincial and export milk marketing. Who controls the activities of the Board and how is it controlled?

**Mr. Redelmeier:** Je m'excuse, mais je n'ai pas saisi la question.

**Le président:** Je crois que M. Clermont voudrait savoir si vous êtes contrôlé et, dans l'affirmative, comment.

**M. Clermont:** Je voulais dire . . .

**Le président:** En ce qui concerne la commercialisation au niveau interprovincial et à l'exportation.

**M. Redelmeier:** Certainement en ce qui concerne le commerce interprovincial.

**M. Clermont:** Ce n'est pas ce que j'avais demandé.

**Le président:** Je m'excuse.

**M. Clermont:** Vous dites dans votre mémoire que le gouvernement fédéral vous a délégué certains pouvoirs.

**M. Redelmeier:** C'est exact.

**M. Clermont:** En ce qui concerne le commerce interprovincial. Je voudrais donc savoir qui est-ce qui contrôle les activités dans ce secteur. Qui est-ce qui contrôle les activités qui vous ont été déléguées dans ce domaine par le gouvernement fédéral?

**M. Redelmeier:** La Commission du lait de l'Ontario dans une certaine mesure du fait qu'elle vérifie le compte rendu de nos réunions. En effet, tout ce qui relève du commerce interprovincial et provincial figure dans nos comptes rendus. De plus, la Commission canadienne du lait est au courant de nos activités au niveau interprovincial, bien qu'elle ne soit pas habilitée à annuler nos décisions, pouvoir qui relève du Conseil privé.

**M. Harris:** Pourrais-je ajouter un mot monsieur le président?

**Le président:** Monsieur Harris.

**M. Harris:** Il n'existe pas d'institutions fédérales de contrôle chargées de surveiller les activités journalières de l'Office. J'ai expliqué tantôt que le greffier du comité du Conseil privé doit s'assurer que les règlements sont bien conformes à la loi. Mais il n'existe aucune instance habilitée à contrôler les activités de l'Office.

**Mr. Clermont:** You say on page 9 of your brief that a number of individuals have appealed against the decision of the Board. Did a consumer or a consumer group ever manage to have a decision of the Board rescinded?

**M. Redelmeier:** A ma connaissance, aucun consommateur n'a demandé d'audience jusqu'à présent.



## [Texte]

You are telling us in your brief that a certain number of people have appealed the board's decision.

**Mr. Redelmeier:** My answer is that up to this time no consumer has ever asked to appeal a decision, so they could not succeed if they have never made an appeal.

**Mr. Clermont:** To whom are you referring at page 8 of your brief where you say that many people have appealed a decision of the board? Who are they?

**Mr. Redelmeier:** That includes farmers—that is, producers—it includes transporters, it includes individual dairies and buyers of milk, presumably acting on behalf of their customers.

**Mr. Clermont:** But up to now no individual consumer or association of consumers have entered an appeal to any board decision.

**Mr. Redelmeier:** That is correct.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, my last question will be to the representative of Dominion Dairies Limited.

A la page 12 de notre mémoire, vous demandez que l'article 31.73 sur les monopoles conjoints soit supprimé en arguant de son effet sur la pratique des prix parallèles par les laiteries. Pourriez-vous me dire pourquoi? Et de quelle manière l'article pourrait s'appliquer à cette pratique?

**Mr. Scott:** In response to that, I chose a specific example in my opening remarks, and I again refer to that particular example. With the Milk Marketing Board present, milk prices in terms of the raw milk to the processing dairies, of course, is established and announced. I do not know in all cases how much lead time has been given, but that represents a significant cost to the dairy processor. The dairy processor converts that cost per hundredweight into a price per quart, whether it is one cent, two cents or whatever, and in bearing that cost he would likely pass that cost along to the consumer.

The impact of that price increase from the Ontario Milk Marketing Board to Ontario processors occurs at the same time; and because we are dealing with a product like fluid milk, and the technology is the same for most of the processors, the impact of that cost is very similar. So it is not unlikely that the price increase that the dairies announce to the public and to the trade certainly might appear as a parallel policy, might occur at the same time, and might occur in the same amount. Using that specific example, it was our concern that we could be in violation of this particular section.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, may I have the reaction of both Mr. Davidson and Mr. Affleck to these remarks, and that will be the end of my questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Clermont. Mr. Davidson.

**Mr. Davidson:** Mr. Chairman, that illustration demonstrates a really common misapprehension about what this provision says because joint monopolization occurs not when firms adopt closely parallel policies. It is not only adopting closely parallel policies, the policies themselves have to be exclusionary before

## [Traduction]

D'après votre mémoire, un certain nombre de personnes auraient interjeté appel des décisions de l'Office.

**M. Redelmeier:** Jusqu'à présent, aucun consommateur n'a demandé à interjeter appel d'une décision si bien qu'ils ne pourraient réussir.

**M. Clermont:** De qui parlez-vous à la page 8 de votre mémoire lorsque vous dites que de nombreuses personnes ont interjeté appel des décisions de l'Office?

**M. Redelmeier:** Il s'agit d'agriculteurs, de transporteurs, de laiteries et sans doute d'acheteurs de lait agissant au nom de leurs clients.

**M. Clermont:** Mais jusqu'à présent aucun consommateur individuel ou association de consommateurs n'ont interjeté appel d'une décision de l'Office.

**M. Redelmeier:** C'est exact.

**M. Clermont:** Je voudrais maintenant, monsieur le président, poser une question au représentant de la *Dominion Dairies Limited*.

On page 12 of your brief you ask that Section 31.73 on joint mergers be deleted because of its repercussions on parallel pricing practices for dairies. Could you tell us why? How would this section apply to this practice?

**M. Scott:** Je vous ai donné un exemple à ce sujet dans ma déclaration d'ouverture, exemple sur lequel je reviendrai si vous le permettez. Le prix du lait industriel livré aux sociétés de produits laitiers est fixé et publié à l'avance par l'Office de commercialisation du lait. Je ne sais pas quelle est la durée du préavis, mais toujours est-il que c'est un facteur de production important pour les firmes de produits laitiers. Le prix de la pinte de lait est augmenté de tant et cette augmentation est ensuite répercutée sur les prix de détail.

C'est donc à ce niveau qu'intervient la hausse de prix pour les usines de transformation des produits laitiers de l'Ontario; étant donné que la technologie est sensiblement la même pour toutes les firmes, ce coût se répercute de façon plus ou moins uniforme pour tous. C'est pourquoi la hausse de prix annoncée par les firmes de produits laitiers aussi bien en ce qui concerne les prix de détail que les prix de gros pourrait être interprétée comme constituant une politique parallèle puisqu'elle serait annoncée au même moment pour un montant égal. Nous avons donné cet exemple pour vous expliquer comment nous essayons ainsi de contrevenir aux dispositions de cet article.

**M. Clermont:** J'aimerais savoir ce que MM. Davidson et Affleck en pensent.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Clermont. Monsieur Davidson.

**M. Davidson:** Cet exemple montre qu'il y a un malentendu quant au contenu de cette disposition, car des politiques de prix parallèles adaptées par différentes firmes n'étant pas considérées comme constituant un monopole conjoint aux termes de la loi. Il faut donc que ces politiques soient non



[Text]

joint monopolization occurs. If you look at the introductory words in proposed subclause 31.73, the definition of joint monopolization is a situation where a small number of firms:

... achieve or seek to achieve substantial control ...

Well, merely swallowing a price leader does nothing towards achieving substantial control. They seek to achieve substantial control by adopting parallel policies. What kind of parallel policies? Policies that have the effect of restricting entries or closing to competitors sources from which they might obtain a supply and so on. So the mere matter of price leadership in no way constitutes joint monopolization.

• 1740

**Mr. Affleck:** I concur in those remarks and would simply point out that Mr. Scott's evidence, to me, would seem to be at some odds with what I read in the Milk Board brief, where they say the Board has not control whatsoever over wholesale or retail milk prices. It would seem from what we have heard that as soon as the Board puts up its price the dairies all pass that on, and it is passed on to the cent, as the Dominion Dairies Limited brief says.

**Mr. Clermont:** I think, Mr. Chairman, perhaps Mr. Scott would like to comment.

**The Chairman:** Mr. Scott.

**Mr. Scott:** Thank you, Mr. Chairman. I think perhaps I was not clear. What I said specifically was that if the cost to the dairy is significant in its raw milk increase, and I did not expand on this, and there are no other efficiencies that can be obtained, then that cost increase is passed along to consumers, and in many cases over the past few years it has been immediate—because the impact of the raw milk cost is a very significant cost in the total product. I think Mr. Davidson's answer was a good one but I am not sure that we interpret that clause as having that kind of detail in it. What we were giving was an example where there might be a parallel pricing policy because the impact was similar. We are not talking about differentiated products like Gilbert sour cream, we are talking about fluid milk.

**Mr. Affleck:** Yes, and if we have two quarts of fluid milk, one at 20 cents and another one from a company at 15 cents because the second company has efficiencies, and the Milk Board raises the price of milk by 5 cents, whatever increment of that you will both pass on to the cent. In other words, if you pass on 2 cents of it, one product will now be 22 cents and the other product 17 cents. Is that what you are not saying when you say at the top of page 9:

In the dairy industry it is almost a foregone conclusion that if the Provincial Milk Board raises the price of milk to the dairies almost simultaneously all will raise their prices to the exact cent within no more than a few days.

[Translation]

seulement parallèles mais qu'elles soient également exclusives pour qu'il y ait monopole conjoint. Vous constaterez en effet dans la définition figurant à l'article 31.73 que le monopole conjoint désigne une situation dans laquelle un petit nombre de firmes:

... parviennent à contrôler sensiblement ou tentent de le faire ...

Le seul fait de fixer un prix imbattable ne permet pas de contrôler sensiblement un secteur. On cherche parfois à le faire en adoptant des politiques parallèles mais de quelles politiques s'agit-il au juste? Il s'agirait d'empêcher les concurrents de pouvoir s'approvisionner à certaines sources. Donc le seul fait de fixer des prix inférieurs aux autres ne constitue pas un monopole conjoint.

**M. Affleck:** Je suis tout à fait d'accord et je vous ferai d'ailleurs remarquer que le témoignage de M. Scott contredit le mémoire de l'Office du lait de l'Ontario lequel ne disposerait d'aucun moyen de contrôle sur les prix de détail et de gros du lait. D'après ce que nous avons entendu, il semblerait qu'aussitôt que l'Office relève ses prix, cette hausse est immédiatement répercutée par les laiteries jusqu'au dernier cent, ainsi que le mentionne le mémoire de la *Dominion Dairies*.

**M. Clermont:** Je crois que M. Scott voudrait répondre.

**Le président:** Monsieur Scott.

**M. Scott:** Je vous remercie, monsieur le président. Je me suis sans doute mal exprimé. Ce que je voulais dire c'est que le prix du lait industriel subit une hausse importante sans qu'un autre élément puisse la compenser, cette hausse est répercutée sur les prix de détail, et la plupart du temps, ceci a été fait aussitôt, car la hausse du prix du lait industriel est un facteur important dans le coût du produit fini. M. Davidson a fort bien répondu mais, à notre avis, cet article n'est pas aussi détaillé que cela. Nous avons donné un exemple où il y aurait une politique parallèle des prix en raison de la répercussion égale de la hausse des prix pour tous les fabricants. Il ne s'agit pas en effet de produits tels que la crème sûre mais uniquement de lait nature.

**M. Affleck:** Si une société vend le lait nature à 20c. tandis qu'une autre le vend à 15c., la deuxième ayant réussi à travailler plus efficacement, et l'Office de commercialisation du lait augmente le prix de 5c., cette hausse sera répercutée également par les deux. Autrement dit, si le prix est augmenté de 2c., le lait de la première laiterie reviendra à 22c. et celui de la deuxième à 17c. C'est bien ce que vous voulez dire au haut de la page 9:

Lorsque dans l'industrie laitière l'Office de commercialisation provincial augmente le prix du lait, il est inévitable que toutes les laiteries augmentent presque en même temps leurs prix d'un même montant quelques jours à peine après l'augmentation imposée par l'Office.

*[Texte]*

**Mr. Scott:** Let me be specific because when I opened my remarks I said that we are in the business of producing fluid milk, cultured products, ice cream. I differentiate between fluid milk and many of these other products by saying to you that in respect of most dairies, in the processing of fluid milk, there is very little difference, I would think, in the cost of production and therefore it is not uncommon to find very little difference in the prices charged.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Scott.

**Mr. LaBarge:** I wonder if I could, Mr. Chairman, just add a little bit to what Mr. Scott was saying. If you examine the section, certainly from our point of view it is a fundamental part of the activity of a firm to attempt to increase its market share and certainly to achieve or seek to achieve substantial control. It might possibly be interpreted as an attempt to increase one's market share. Also with the, what I call, the basket clause of subsection (f), restraining economic activity in any manner otherwise than as described in paragraphs (a) to (e) could include advertising costs and other items which have been labelled as artificial barriers to entry and the like. So, given those two particular features and the arguments that could be made on them, we do not feel that the section as it presently reads demonstrates sufficient certainty for the businessman.

**The Chairman:** Are there any further comments before we move on?

**Mr. Witherspoon:** I have a comment, if I may go back to Mr. Huntington's question on substitute actions.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Witherspoon:** I have been able to turn a few pages in the meantime. It would appear that there is full power to the advocate in effect to penalize, which was the suggested need for this section, in that there are only damages available if it is an offence against Part V. Well, an offence against Part V, each of them, is an offence triable in the courts, and the amount of the fine, while it is up to the judge, can reflect the fact that you had a million people at 1 cent apiece. The only other one is that if it is failure to comply with the board order there is a specific section, 46.1, that that is an offence, and all they have to do is to bring them into court.

• 1745

**Mr. Affleck:** But the answer to that surely, Mr. Witherspoon, from your experience would be that in one of the other proceedings if two went, one a substitute action and one a court action, you would argue just that point when it came to sentence—I have already in the substitute action paid \$1 million so register a conviction; or you would do it the other way around. There is not a court that I know of these days that multiplies the loss they find in misleading advertising or something by the number of consumers to come up with the fine.

**Mr. Witherspoon:** It will be reflected. All we are talking about is the matter of a penalty's being an extra penalty. All that is being suggested is the reason for it. The penalty is all right.

*[Traduction]*

**M. Scott:** J'avais commencé à vous expliquer que nous fabriquons du lait nature, des produits à base de culture et de la crème glacée. Je fais une distinction entre le lait nature et ces autres produits, les coûts de production du lait nature ne variant guère d'une laiterie à l'autre, ce qui fait que les prix en sont plus ou moins uniformes.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Scott.

**M. LaBarge:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais ajouter quelques mots à ce que M. Scott vient de dire. Chaque firme tend essentiellement à accroître sa part du marché pour éventuellement le contrôler dans une mesure sensible. Ceci pourrait être interprété comme constituant une tentative d'accroître sa part du marché. De plus, le paragraphe f) qui dit: réduire l'activité économique par des procédés non visés aux alinéas a) à e) pourrait s'appliquer aux frais de publicité et autres postes qui ont été incriminés comme constituant des obstacles artificiels au commerce. Étant donné ces deux aspects de la question, nous estimons que cet article dans sa forme actuelle n'assure pas une sécurité suffisante pour les hommes d'affaires.

**Le président:** Avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Witherspoon:** Je voudrais encore dire un mot concernant les actions indirectes soulevées par M. Huntington.

**Le président:** Allez-y.

**M. Witherspoon:** J'ai entre-temps feuilleté le bill et il semblerait que l'Administrateur soit habilité à infliger des amendes, seuls les dommages pouvant être exigés en cas d'infraction à la Partie V du bill. Toutes les infractions à la Partie V du bill sont passibles d'action en justice et le juge en fixant le montant de l'amende peut décider que le million de personnes lésées ont droit à 1c. chacune. L'article 46.1 est d'application en cas de refus d'obtempérer à un ordre de la Commission. Ceci constitue un délit passible devant les tribunaux.

**M. Affleck:** Mais d'après votre expérience, monsieur Witherspoon, vous savez certainement que s'il y avait les deux types de procès, vous pourriez présenter ce type de défense, au sujet de la peine. Vous pourriez dire que dans le premier procès, vous avez déjà payé 1 million de dollars ou vous pourriez arguer de ce fait dans l'autre. En fait, je ne connais pas un seul tribunal qui multiplie les pertes par le nombre de consommateurs, en matière de publicité trompeuse, pour obtenir le montant de l'amende.

**M. Witherspoon:** Mais il faudra en tenir compte. Nous ne voulons pas parler ici de la peine en tant que telle mais du fait qu'elle constitue une peine supplémentaire.



[Text]

**The Chairman:** I think that is not true. I do not think Mr. Huntington said that it was a matter of penalty entirely but to avoid unjust enrichment, which is surely something different than a specific concern about penalty.

**Mr. Wotherspoon:** That still can be reflected in the amount of the fine.

**The Chairman:** You have made your point.

I know it is 5.45 o'clock. I happen to have two areas I would like to pursue, which are important to me, at least, in my deliberations on this with Dominion Dairies. If I have agreement, I will do it as quickly as possible to try and cope with it.

First, you stated that you took particular action as a result of the existence of the Anti-Inflation Board, although there was not an order issued against the firm, I gather. The implication seemed to be that you reduced prices in a certain area in order to meet the spirit of the anti-inflation program. Is that correct?

**Mr. LaBarge:** To meet the threat of the anti-inflation program.

**The Chairman:** I did not want to express it that way. I tried to be more diplomatic and to attribute to you higher virtue than perhaps you are attributing to yourself.

In any event, you seem to suggest that there may be some possibility that such laudatory action might be attackable under this policy. Looking at proposed section 34.(1)(c), which I think is the area you would be concerned about, I cannot see that you have any legitimate concern whatsoever in the case you have cited. It talks of engaging

... in a policy of selling products at prices *abnormally* low, ...

The new word is "abnormally", I gather.

—having the effect or tendency of substantially lessening competition, or designed to have such effect, ...

First of all, it seems to me that the approach you take there is a temporary approach to overcome a problem. It was not a policy in the sense of being a permanently entrenched policy, but rather one to react to an immediate question. Therefore I would say that it probably was not a policy that you had adopted in the traditional sense, and it certainly did not appear to be designed to have such an effect as unduly lessening competition. I do not think it has the effect or tendency of substantially lessening competition because of the temporary nature of the action taken. Would you not agree? I gather that you still feel you have a legitimate concern.

**Mr. Wotherspoon:** One of the main concerns on this, first of all, is the change from "unreasonably low" in the old legislation to "abnormally low". Now this would be most reasonable; there would be no problem. However, as soon as you introduce "abnormally low" it is below normal price, so it attacks it by that change of words. I frankly think it is a retrograde step to change it. It does not have to have a tendency, it just has to have an effect.

[Translation]

**Le président:** Je ne pense pas, cependant, que M. Huntington ait dit que le problème ne concernait que la peine puisqu'il s'agissait également d'éviter un enrichissement injustifié, ce qui est une préoccupation assez différente.

**M. Wotherspoon:** Ceci peut toujours se refléter dans le montant de l'amende.

**Le président:** Très bien, vous avez présenté votre point de vue.

Je sais qu'il est 17 h 45, mais j'aimerais moi-même poser à nos témoins d'aujourd'hui quelques questions, qui m'intéressent beaucoup. Si vous me le permettez, j'essayerai d'être aussi rapide que possible.

Tout d'abord, vous avez affirmé que vous aviez pris certaines mesures particulières, du fait de l'existence de la Commission anti-inflation, bien que celle-ci n'ait rendu aucune décision à l'égard de votre société. Vous sembliez laisser entendre que vous aviez diminué les prix de certains produits afin de répondre à l'esprit du programme anti-inflation. Est-ce bien exact?

**M. LaBarge:** Il s'agissait de faire face à la menace du programme anti-inflation.

**Le président:** Je m'étais exprimé différemment, de manière un peu plus diplomatique, pour vous attribuer certaines vertus que vous ne semblez pas vouloir prendre à votre compte.

Quoi qu'il en soit, vous semblez affirmer que ce genre de mesures positives pourraient être attaquées par cette politique. Si j'examine l'article 34(1)(c), qui est celui qui semble vous préoccuper, je n'en vois cependant pas d'application légitime au cas que vous avez mentionné. Cet article concerne en effet

... une politique de vente de produits à des prix *anormalement* bas ...

Le mot important est ici *anormalement*,

... et ont pour effet ou tendance de réduire sensiblement la concurrence ou d'éliminer dans une large mesure ...

J'ai l'impression que la mesure que vous venez de mentionner n'était que temporaire et ne reflétait pas une politique permanente de votre société. Elle n'était en outre certainement pas destinée à avoir ce type de conséquence ou à réduire sensiblement la concurrence. Pour ces raisons, elle ne répondait pas aux conditions fixées dans cet article. Qu'en pensez-vous? J'ai l'impression que vous maintenez votre point de vue.

**M. Wotherspoon:** L'une de nos premières difficultés concerne le remplacement de l'expression «déraisonnablement bas», qui était dans l'ancienne loi, par l'expression «anormalement bas». L'ancienne expression était raisonnable mais, dès que l'on parle de prix anormalement bas, on parle de n'importe quel prix inférieur au prix normal. Ceci me paraît donc une modification rétrograde. En outre, une politique n'a pas une tendance, elle ne peut avoir que des conséquences.



[Texte]

**The Chairman:** Does it? Does this temporary policy really have the effect of substantially lessening competition?

**Mr. LaBarge:** The ice cream season is three months.

**Mr. Scott:** I do not think it removes a competitor from the marketplace but I think it has a significant impact on a competitor.

**The Chairman:** Mr. Davidson.

**Mr. Davidson:** Thank you, Mr. Chairman. I think it is important to recognize that a company, although obviously not Dominion Dairies, might choose to use an AIB requirement as a cover for doing exactly that. Instead of spreading its price reduction across the whole range of products and across all of its market, it might decide to give back the whole of its excess, whatever it was, in one market or in one product with the objective of knocking out a competitor. In those circumstances it clearly ought to be subject to this provision, but normally . . .

• 1750

**The Chairman:** That is because it is designed to have that effect, and I would agree.

**Mr. Davidson:** That is right. It could easily do that. But if it is just returning to the market, across the broad market, product-wise and geographically, it would be very unlikely that it is going to be substantially lessening competition.

**The Chairman:** Yes, Mr. LaBarge.

I had hoped to just throw this out and get an answer and move on, but this is obviously not the case.

**Mr. LaBarge:** Laudatory as it may be, and certainly designed as it is to return as much to the consumer as possible, the proposal presented to the AIB in that type of circumstance, we might advise, would be immediately rejected because the use of a product-line system requires that the money be returned to the consumer through the same product lines whereby the excess revenue calculation was derived; so that one does not have the option available of allocating it across the entire product line available through the company.

**The Chairman:** But in this particular case, I gather, you were not operating on the order of the Anti-Inflation Board but rather in a voluntary way, as you put it, to avoid such an order.

If you were directly ordered, it would seem to me to make some sense, if there is an anomaly in the law, to make an exception if you are ordered by some superior body to take a particular action that could be construed as being anti-competitive. I think that might make some reasonable sense. But that was not the case.

**Mr. LaBarge:** The structure of the Anti-Inflation Act, though, is such that it is designed to achieve by negotiation . . .

**The Chairman:** Voluntary compliance.

**Mr. LaBarge Exactly.**

[Traduction]

**Le président:** Vraiment? Cette politique temporaire, dont vous venez de parler, a-t-elle vraiment pour conséquence de réduire sensiblement la concurrence?

**M. LaBarge:** La saison des crèmes glacées ne dure que trois mois.

**M. Scott:** Je ne pense pas qu'elle entraîne la disparition de certains concurrents du marché mais il est évident qu'elle a des conséquences importantes pour les concurrents.

**Le président:** Monsieur Davidson.

**M. Davidson:** Merci, monsieur le président. Il me paraît important de signaler qu'une société pourrait fort bien choisir le prétexte de la Commission anti-inflation pour agir précisément dans cet objectif, bien que cela n'ai pas été le cas de la société Dominion Dairies. Ainsi, au lieu de répartir ses réductions de prix sur toute une gamme de produits, sur tous ses marchés, la société pourrait décider d'appliquer l'excédent à un seul produit ou à un seul marché, dans le but d'éliminer un concurrent. Pour ces raisons, cette pratique devrait manifestement être sujette à cette disposition mais, normalement . . .

**Le président:** Je suis d'accord si cette politique est destinée à avoir cette conséquence.

**M. Davidson:** Ce qui serait fort possible. Par contre, si la politique s'applique à l'ensemble d'un marché ou à toute une gamme de produits, il serait fort peu vraisemblable qu'elle entraîne une diminution de la concurrence.

**Le président:** Monsieur LaBarge.

J'avais espéré que nous pourrions rapidement en finir avec cette question mais ce n'est manifestement pas le cas.

**M. LaBarge:** Ce serait sans doute une politique recommandable, mais la proposition présentée à la Commission de lutte contre l'inflation dans ce type de circonstances, serait immédiatement rejetée car son application à une ligne de produits exige que l'argent soit remboursé au consommateur sur les produits mêmes qui ont entraîné des revenus excessifs. La société n'a donc pas la possibilité de choisir les produits auxquels elle va appliquer cette politique.

**Le président:** Mais, dans ce cas particulier, vous n'agissiez pas conformément à une décision de la Commission de lutte contre l'inflation puisque, comme vous l'avez dit, c'était une mesure volontaire destinée à éviter une telle décision.

S'il y avait eu une décision, il me paraîtrait raisonnable de faire une exception à la loi, puisque votre action vous serait ordonnée par un organisme supérieur et ne serait certainement pas destinée à diminuer la concurrence. Ceci me paraît très raisonnable mais ce n'est pas le cas.

**M. LaBarge:** Cependant, la Loi de lutte contre l'inflation est telle qu'elle est destinée à obtenir, par négociation . . .

**Le président:** Des mesures volontaires.

**M. LaBarge:** Exactement.

[Text]

It is only when you have reached the stage of impasse that you then have a circumstance where an order would actually issue; and the order that would issue would be an order generally of the Administrator and not of the Board.

**The Chairman:** Yes, agreed.

**Mr. LaBarge:** And the Administrators' orders have shown in the past that he will take it upon himself to require the return in cash, within the next month, of the entire balance.

**The Chairman:** Over the whole product line; over the whole of Canada.

**Mr. LaBarge:** No, no. If you will read the section carefully, sir, you will see that it indicates he has only the capacity to return to the persons from whom the excess profit was accrued.

**The Chairman:** Cite me an order that has been made under that section.

**Mr. LaBarge:** I am citing you the section now.

**The Chairman:** Okay. Look, you have made your point. I think that we can sit back in the comfort of our chambers and consider that whole thing.

Yes, Mr. Huntington.

**Mr. Huntington:** On this point of proposed Section 34(1)(c)...

**The Chairman:** I am never going to get to that other short question that I wanted to ask.

**Mr. Huntington:** Well, that is all right. You have got to learn to share some time here, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Agreed.

**Mr. Huntington:** On this change from "unreasonably low" to "abnormally low", I am wondering if we could have the rationale for that. Is there an ongoing practice that they have to correct what the Department cannot get at through the present Act, or that is too difficult to get at?

**The Chairman:** Mr. —um— I am getting so tired that I do not know who anybody is anymore.

**A Witness:** His name is Patrick Davidson.

**Mr. Clermont:** Mr. Chairman, I would suggest that you do not ask your second question.

**The Chairman:** But it might be very critical to our deliberations, so, proceed, Mr. Davidson.

**Mr. Davidson:** Mr. Chairman, the reason for the change was to clarify the section, because a price that is unreasonably low is unreasonable in relation to—what? It is almost impossible to come up with any base on which to judge.

The idea of putting in "abnormally" was that it makes it clear what the definition of the low price is, and then it has to have the effect or tendency of substantially lessening competition, and it has to have been a policy. So you have now got these three factors that are all much clearer in the new section.

**The Chairman:** Thank you very much.

[Translation]

Le problème ne se pose donc pas uniquement au moment où on aboutit à une impasse et où une décision est rendue, laquelle le serait généralement par le directeur et non pas par la Commission.

**Le président:** D'accord.

**M. LaBarge:** Or, nous avons pu constater dans le passé que les décisions du directeur obligent généralement à effectuer un remboursement en espèces dans le mois qui suit.

**Le président:** Sur toute la gamme de produits, dans tout le Canada?

**M. LaBarge:** Non. Si vous examinez cet article de près, vous constaterez qu'on y indique seulement le remboursement aux personnes dont provient le profit excessif.

**Le président:** Citez-moi une décision qui ait été rendue en vertu de cet article.

**M. LaBarge:** Mais je viens de vous citer l'article lui-même.

**Le président:** D'accord. Vous avez présenté votre point de vue et je pense que nous pouvons retourner dans le calme de nos bureaux pour examiner cette situation.

Monsieur Huntington.

**M. Huntington:** Au sujet de l'article 34(1)(c)...

**Le président:** Je n'arriverai jamais à poser cette autre courte question, que je voulais poser.

**M. Huntington:** Cela ne fait rien, monsieur le président, vous devez bien apprendre à partager.

**Le président:** D'accord.

**M. Huntington:** Pourriez-vous m'expliquer pourquoi on utilise la nouvelle expression «anormalement bas»? S'agit-il de remédier à des pratiques actuelles que la loi actuelle ou que le Ministère ne parvient pas à contrecarrer?

**Le président:** Je suis tellement fatigué que j'en oublie les noms des témoins.

**Un témoin:** Il s'agit de M. Patrick Davidson.

**M. Clermont:** Je vous suggérerais de vous dispenser de votre seconde question, monsieur le président.

**Le président:** Mais elle pourrait être essentielle pour la suite des débats. Monsieur Davidson.

**M. Davidson:** L'objectif de cette modification était de clarifier l'article car la notion de prix déraisonnablement bas n'était pas suffisamment précise. En effet, ce jugement ne doit être porté qu'en fonction de certains critères, qu'il était impossible de généraliser.

En utilisant le mot «anormalement», on définit clairement ce qu'est un prix bas ayant pour conséquence et correspondant à une politique générale. Il y a donc trois facteurs à prendre en considération, qui sont bien mieux précisés.

**Le président:** Merci beaucoup.



## [Texte]

And my last one—and I am really going to try to keep this brief, but I cannot control the answers—you raised a question about trade marks . . .

**Mr. Wotherspoon:** Yes.

**The Chairman:** . . . and I thought fairly clearly made some distinctions, in the presentation that you made, Mr. Wotherspoon. You talked about the common law versus the statute relationship between trade marks, and its history, to some extent. I guess this should be really directed to Mr. Davidson—my view is that there is a substantive distinction between a trade mark and a trade name, that a trade name is common law right that arises from use, much as a trade mark does, but a trade mark becomes a statutory thing in a sense that it is registered, a registered trade mark.

• 1755

**Mr. Davidson:** May I comment?

**The Chairman:** Yes. You may make a comment in a moment. In respect to the trade name, is that dealt with directly in these proposals, Mr. Davidson the trade name?

**Mr. Davidson:** Not unless the trade name is also a trade mark, but the trade mark need not be registered, and the trade mark may arise simply at common law. What I think ought to be added though is, that the Department is quite in agreement that the circumstances under which compulsory licensing of a trade mark would be an appropriate remedy, would be extremely rare, extremely rare. But the fact that in the Real Lemon Case in the United States, one adjudicative body held that it was an appropriate remedy in that case—the case is under appeal—led the Department to take the view that that remedy ought to be available. The ordinary remedy that one would contemplate using, would be modifying a trade mark licensing arrangement. Now, one can envisage all kinds of circumstances in which a trade mark licensing agreement might require modification, but in so far as the compulsory licensing is concerned, we quite agree that the circumstances would be exceptional, where that would appear to be an appropriate remedy.

**The Chairman:** What about the point that was made by the witnesses in respect of the limitation on the compulsory licensing, if I understood the point that was being made, you really end up after the expiration of the three year limitation period, with an enhanced monopoly rather than a limited one. Would you comment on that? It seemed to me, according to this evidence received, to be a counterproductive measure.

**Mr. Davidson:** I am sorry, I was looking at something here, Mr. Chairman and I missed the point.

**The Chairman:** Mr. Davidson, with a limitation on the compulsory licensing, that it expired after a given period of time, and if you gave such a licence, it would create—well, say Sealtest is forced into the marketplace with a compulsory licence, and it expires after a given period of time, and everybody is buying Sealtest, and finally the original user get it back again, you have thereby facilitated a further reduction in competition.

## [Traduction]

Pour maintenant passer à ma dernière question, et je vous assure que j'essaierai d'être bref, bien que je ne puis contrôler les réponses, vous avez parlé des marques de commerce . . .

**M. Wotherspoon:** Oui.

**Le président:** . . . et j'avais eu l'impression que vous faisiez certaines distinctions très nettes. Ainsi, vous avez parlé de la notion de marques de commerce selon le droit commun et selon la loi codifiée. Je devrais peut-être poser ma question à M. Davidson et lui demander s'il n'est pas exact qu'une marque de commerce tombe sous le coup du droit écrit lorsqu'elle est enregistrée alors qu'un nom commercial tombe dans le droit commun du fait de son utilisation et non pas de son enregistrement.

**M. Davidson:** Puis-je répondre?

**Le président:** Certainement. Je vous demanderai toutefois si ces propositions doivent s'appliquer au nom commercial?

**M. Davidson:** Non, si le nom commercial n'est pas également une marque de commerce, laquelle n'a d'ailleurs pas nécessairement à être enregistrée mais peut simplement provenir du droit commun. Je voudrais préciser que le ministère reconnaît que la solution qui consiste à obliger l'enregistrement de marque de commerce pourrait être tout à fait appropriée mais resterait extrêmement rare. Ainsi, dans l'affaire Real Lemon, aux États-Unis, un tribunal a décidé qu'il s'agissait d'un remède approprié, bien que la décision soit maintenant en appel. Quoi qu'il en soit, c'est pour cette raison que le ministère a considéré que ce remède devrait être disponible. Par contre, la solution normale serait de modifier l'accord de licence concernant la marque de commerce. On peut d'ailleurs envisager toute sorte de circonstances dans lesquelles ce type d'accord pourrait devoir être modifié mais, en ce qui concerne l'enregistrement obligatoire, nous sommes d'accord que ce serait une solution exceptionnelle.

**Le président:** Si j'ai bien compris ce qu'ont dit les témoins au sujet des limites à l'enregistrement obligatoire, il semble considérer qu'après l'expiration de la période de trois ans, on se retrouve avec un monopole renforcé plutôt que diminué. Qu'en pensez-vous? Si c'est exact, cette proposition me paraît tout à fait opposée à nos objectifs.

**M. Davidson:** Veuillez m'excuser, monsieur le président, je regardais autre chose et je n'ai pas entendu votre question.

**Le président:** On a parlé de la limite de trois ans concernant l'enregistrement obligatoire. Ainsi, Sealtest pourrait être obligé d'appliquer sa marque pour tout son marché et, après la période prévue, il se pourrait fort bien que tout le monde achète Sealtest, au dépens de l'utilisateur d'origine. Ceci aurait donc entraîné une nouvelle réduction de la concurrence.



[Text]

**Mr. Davidson:** Well, obviously, that would be an inappropriate remedy.

**The Chairman:** Yes, it would certainly appear to be. Is that your answer?

**Mr. Davidson:** Yes.

**The Chairman:** So, you just would not do it?

**Mr. Davidson:** We would not do it under any circumstances, certainly not.

**Mr. Wotherspoon:** This case being judged by a single member of the board under appeal has been attacked by the United States Government as being inappropriate, that this is not the time to break new ground. Mr. Davidson suggested it is going to be extremely rare, but that depends upon who is on the board.

**The Chairman:** Are you saying because it is rare, it should not be employed?

**Mr. Wotherspoon:** They would not understand trade marks. Apropos to your remark about registration doing something different to a trade mark, a trade mark is based on use and that gets its common law rights, enforceable by a passing off action, in the provincial courts.

**The Chairman:** I understand that.

**Mr. Wotherspoon:** The registration adds only a little bit to that; it does not take anything away from it. That right is exactly the same. The registration gives you *prima facie* proof that you own it. It also effectively means that you do not have to describe a territory. If you had somebody with a trade mark in Ottawa alone, and somebody started to use that trade mark in the Yukon, you probably would fail in a passing off action in the Yukon, because there is absolutely no contact between them, whereas the Canadian Trade Marks Act purports to say that once you get the registration, your territory expands to the whole of Canada.

• 1800

The act also goes on, using different wording, to try to include expectively the passing off action under your registration. That has been questioned recently on three occasions in the courts, and I think it is going to be litigated very shortly. The last decision I know of said it was *ultra vires* of the Parliament of Canada.

**The Chairman:** I want to thank the witnesses and draw to the attention of the Ontario Milk Marketing Board particularly the gratitude of the Committee for bringing to our attention here today a very unique view, I think, that I do not recall having been made as substantively as it has today in any event, in relation to the problems of export trade and interprovincial trade emanating from the federal side which I think we must study and look at very carefully. We appreciate all the witnesses that have been here today from Dominion Dairies and the Milk Marketing Board, and we will very carefully take

[Translation]

**M. Davidson:** Évidemment, dans ce cas ce serait une solution inadéquate.

**Le président:** C'est bien ce qu'il me semble. Est-ce là votre réponse?

**M. Davidson:** Oui.

**Le président:** Donc vous n'agiriez pas de cette manière?

**M. Davidson:** Certainement pas.

**M. Wotherspoon:** Je pourrais préciser que l'affaire dont je viens de parler, qui est actuellement en appel, a également été contestée par le gouvernement des États-Unis, qui estime que la solution est inappropriée et que ce n'est pas le moment de faire des inventions. M. Davidson a mentionné que ce genre d'affaire pouvait être extrêmement rare mais je dois dire que cela dépend de qui est responsable.

**Le président:** Voulez-vous dire que, du fait de sa rareté, cette solution ne devrait même pas être employée?

**M. Wotherspoon:** Ils ne comprennent pas les marques de commerce. En ce qui concerne votre remarque au sujet des marques de commerce et de leur enregistrement, je dois vous dire qu'une marque de commerce est basée sur son utilisation et qu'elle est donc régie par le droit commun, ce qui l'a fait tomber dans le champ d'action des tribunaux provinciaux.

**Le président:** Je comprends bien.

**M. Wotherspoon:** L'enregistrement ne fait donc qu'ajouter une notion supplémentaire sans rien en retirer. Le droit reste exactement le même. L'enregistrement vous donne simplement une preuve manifeste que vous en êtes le propriétaire. Cela signifie également que vous n'avez pas à décrire son territoire d'application. Si vous aviez quelqu'un ayant une marque de commerce à Ottawa seulement et que quelqu'un utilise cette marque de commerce au Yukon, vous n'auriez sans doute aucune chance de voir un tribunal du Yukon juger en votre faveur puisqu'il n'y a absolument aucun contact entre ces deux marchés. Par contre, d'après la Loi sur les marques de commerce canadiennes, dès que vous avez obtenu l'enregistrement, votre territoire s'étend à l'ensemble du Canada.

Avec des termes différents, la loi essaie également d'inclure des poursuites devant les tribunaux dans l'enregistrement. Ceci a été remis en cause, à trois reprises, récemment, et je pense que des décisions seront très bientôt rendues. La dernière dont j'ai entendu parler indiquait que l'action était *ultra vires* de la loi fédérale.

**Le président:** Je voudrais remercier les témoins d'aujourd'hui ainsi que l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario, qui nous a présenté un point de vue tout à fait unique, que nous n'avions toujours pas entendu, je crois, au sujet des problèmes d'exportation et de commerce interprovincial, que nous devons examiner de très près. Nous vous remercions tous, messieurs les représentants de Dominion Dairies et de l'Office de commercialisation du lait. Soyez sûrs que nous tiendrons bien compte de vos recommandations.

[Texte]

into account the recommendations you have made. Thank you very much.

**Mr. Huntington:** I would like to comment, Mr. Chairman, on this last point being made.

As we have gone through these hearings we keep referring back to tossing a net out over the industrial community. We are after barracuda and shark, and the mesh of the net is so small it is pulling everything in. I think as we head into the summer the drafters of this act have to take into account the concerns that are being expressed here from the community and start to use a larger mesh in this net. We are pulling in all the feeder fish and we are bruising them and taking the scales off, and if you pull in herring and let them go, 25 per cent of the herring in the purse seine get injured and probably die. There is a very real threat of this, in addition to the Star Chamber attitude that so many of us fear.

**The Chairman:** I do not think there is any doubt that it is an apt analogy. We are all fishing for information and I think we are getting some.

We shall reconvene tomorrow at 9:30 o'clock in the morning and continue all day. We will have before us the Grocery Products Manufacturers of Canada in the beginning, the Canadian Petroleum Association, Professor Armstrong, and Professor Stanbury, and Imperial Oil Limited.

Thank you very much. The meeting is adjourned.

[Traduction]

**M. Huntington:** Puis-je faire une dernière remarque, monsieur le président?

Plus nous avançons dans ces audiences, plus nous constatons que les témoins ont l'impression que l'on veut jeter un filet sur toute la collectivité industrielle. Si vous me permettez une parabole, je dirais que l'on essaie d'attraper des requins mais que les mailles du filet sont tellement petites que tout le monde se trouve pris. Je crois donc que le législateur devra tenir compte des diverses préoccupations qui ont été exprimées ici pour apporter des modifications sensibles à son projet de loi. Si l'on n'agit pas de cette manière, on risque de causer des dommages considérables aux petites entreprises, outre la crainte d'une attitude évoquant la Chambre étoilée.

**Le président:** Je pense que votre parabole est tout à fait éloquente. En fait, nous sommes tous à la pêche aux informations et je crois que nous obtenons des résultats.

Nous reprendrons la séance demain, à 09 h 30, et nous aurons comme témoins les Grocery Products Manufacturers of Canada, puis l'Association canadienne du pétrole, le professeur Armstrong, le professeur Stanbury, et la Société Imperial Oil Limited.

Merci beaucoup. La séance est levée.





APPENDIX "FTE-37"

BRIEF

SUBMITTED BY

THE ONTARIO MILK MARKETING BOARD

TO THE

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE & ECONOMIC AFFAIRS

IN REGARD TO

BILL C-42

May 20, 1977

The Ontario Milk Marketing Board,  
representing over 14,000 milk pro-  
ducers in the Province of Ontario,  
appreciates the opportunity to  
present this brief on the subject  
matter of Bill C-42.

1. Introduction & Summary

The purpose behind this brief is fourfold:

- (a) In the first place, the Ontario Milk Marketing Board makes known to the Standing Committee its deepest concern about the effect Bill C-42 could have, in its present form, on the operation and very existence of The Ontario Milk Marketing Board. (Pages 2 to 5.)
- (b) Secondly, we show that the existing legislation, under which The Ontario Milk Marketing Board operates, contains extensive safeguards to protect the public interest, and that there is no need for additional supervision of, or intrusion in, the Board's operations. (Pages 5 to 9.)
- (c) Thirdly, we illustrate that The Ontario Milk Marketing Board, with all of its existing powers and authority, is a vitally necessary organization, in respect to both the dairy industry and consumers in Ontario, and that in the exercise of its powers, the Board acts in a most responsible manner. (Pages 9 to 18.)
- (d) Finally, we submit our recommendations that The Ontario Milk Marketing Board be completely exempted from the provisions of Bill C-42, and that this specific exemption also include associations of milk processors and transporters in their negotiations with the Board, as is proposed for employers in their negotiations with labour unions in Section 4 of Bill C-42. (Page 19.)



The Board will be pleased to prepare additional information, for the Committee's scrutiny, on any aspect of the following submission.

2. Impact of Bill C-42 on The Ontario  
Milk Marketing Board

Legal advice has been sought on the impact of Bill C-42 on the Board's activities, and that advice corresponds fully with that obtained by the Canadian Federation of Agriculture (C.F.A.).

In view of the above, there is no point in the Board reiterating all the viewpoints which are well expressed in the C.F.A.'s brief to the Standing Committee. Suffice it to say here that this Board fully endorses the submissions contained in the C.F.A.'s brief.

However, it is important to direct the Committee's attention to the general exemption provisions in Bill C-42, which are as follows:-

"4.5 (1) Part IV.1 and sections 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35, and 38 do not apply in respect of regulated conduct.

(2) For the purposes of this section,

"public agency" means any person or persons who individually or as a body, whether corporate or otherwise, derive power to regulate conduct from an Act of Parliament or of the legislature of a province and includes a Minister of the Crown in right of Canada or of a province on whom such a power is conferred and the Governor in Council or Lieutenant Governor in Council of a province where such a power is conferred on him;

"regulated conduct" means conduct in respect of which the following conditions are met:

(a) the conduct has been expressly required or authorized by a public agency that is not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons, whose conduct is subject to be regulated by such agency;

(b) the public agency mentioned in paragraph (a) is expressly empowered, by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of a province, to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct; and

(c) the application of this Act to the conduct, in the specific circumstances of the case, would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of an Act referred to in paragraph (b)."

Our Board's solicitor interprets that the foregoing would not exempt the Board from the other provisions of Bill C-42. Although it would be a "public agency" as defined in section 4.5 (1) since it derives "power to regulate the conduct from an Act of the legislature of a province", it is not a "public agency that is not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons whose conduct is subject to be regulated by such agency". The Board is a body corporate appointed by the Lieutenant Governor in Council, but its members are elected by Ontario milk producers from among themselves.

In an article in the issue of the Toronto "Globe and Mail" of April 27th, 1977, the Director of Investigation and Research under The Combines Investigation Act was quoted as saying:

"If these boards are going to displace competition, then they should be appointed by the Government. We don't want a private cartel."

"If there is an agreement to fix prices let it be done by the Government itself."

The Director was also quoted as saying that, as he interpreted the proposed law, any marketing board with supply management powers must have a majority of its members appointed by the Government.

If the above opinion is correct, much of the conduct of this Board in regulating the marketing of milk would be illegal. The Board is also concerned as to the position of the associations of processors (Ontario Dairy Council) and of transporters (Ontario Milk Transport Association), with respect to their negotiations with the Board. It may well be that, even if the Board could qualify for exemption under Section 4.5, the associations could not qualify for exemption. In any case, the law should be absolutely clear and unambiguous in every respect wherever possible.

The Board is convinced that Ontario milk producers would not accept a situation in which the regulation of their conduct on a day-to-day basis is governed by a Board composed of government appointees. In the interests of their economic welfare, producers are willing to accept a substantial degree of regulation of the marketing of their products. But this is only



because such regulation is carried out by a Board composed of their own elected representatives.

3. Supervision of The Ontario Milk Marketing Board

Any criticism of the Board and its activities is very often based on inadequate knowledge of the controls and supervision under which the Board operates. Accordingly, we wish to ensure that the Standing Committee fully understands the essential points of the existing legislation. It contains extensive safeguards to protect the public interest, as we indicate below.

The Milk Act, passed by the Ontario legislature in 1965, provided for the establishment of The Milk Commission of Ontario. The Members of the Commission were appointed by the Lieutenant Governor in Council, and as of today, they comprise six persons drawn from various segments of society, including consumers. The Commission was given powers of regulation in the marketing of milk, with the authority to delegate certain powers to The Ontario Milk Marketing Board.

The Ontario Government appointed the original Members of the Board in 1965. Today, the Board Members are elected by producers from the twelve regions into which the Province is divided. A thirteenth Member is appointed to the Board by the Provincial Government as a representative of The Ontario Cream Producers' Marketing Board. In addition to this democratically elected Board, the producers are also served and represented at the local level by 54 County and District Milk Committees, the Members of which are elected by producers in each of the County/Districts throughout the entire Province. These Committees not only serve as local communications vehicles between producers and the Board, but they also help to develop policy for their own Board's consideration.

By-laws under which the Board conducts its business are prescribed by regulation of the Lieutenant Governor in Council. Provision is made for the election of a Chairman and Vice-Chairman, and the appointment of a Secretary and Treasurer, on an annual basis. The marketing powers are delegated to the Board by regulation of The Milk Commission. The Board exercises its powers in the form of regulations and orders. All these regulations are published in "The Ontario Gazette".

Among the powers delegated to the Board by regulations of The Milk Commission under the authority of The Milk Act are the power: (a) to provide for the marketing of milk on a quota basis and to allot milk quotas to producers; (b) to purchase milk from producers on a quota basis; (c) to regulate the transportation of milk from the farms of the producers to the plants of the processors and for this purpose to appoint the milk transporters as agents; and (d) to regulate the terms and conditions and determine the prices for the sale of milk by the Board to processors. Specific powers have also been delegated to the Board by the Federal Government under the Agricultural Products Marketing Act (Canada) to regulate the marketing of milk in interprovincial and export trade.

The Milk Act provides for a high degree of supervision and control of the Board in the exercise of its powers. The Lieutenant Governor in Council is empowered: to amend or revoke the marketing plan; to dissolve the Board and to provide for the carrying out by the Commission, or a trustee, of any or all of the powers of the Board; to vest the assets of the Board in the Commission, or a trustee, and to dispose of any or all of the assets of the Board in such manner as is prescribed; and to prescribe by-laws for regulating the government of the Board and the conduct of its affairs.

The Act authorizes the Commission to make regulations with respect to a wide range of marketing powers and to delegate such of these powers as it considers necessary to the Board, and at any time to terminate such delegation. The Act further provides that, where the Commission delegates to the Board any of its powers, the Commission may at any time limit the powers of the Board in any or all respects, and revoke any regulation, order or direction of the Board made or purporting to be made under such powers.

In addition, the Commission may make regulations - and has made them - providing for the filing with the Commission by the Board of true copies of the following:-

- " (i) minutes of all meetings of the marketing board,
- (ii) all by-laws of the marketing board,
- (iii) all orders, directions and regulations of the marketing board,
- (iv) all reports of annual operations of the marketing board,
- (v) all annual financial statements and audited reports of the marketing board, and
- (vi) such further information, statements and reports as the Commission requires from the marketing board."

Suffice it to say, in this regard, that the Commission keeps itself fully informed, on a very regular basis, of all the activities of the Board. The Commission is, therefore, in a position to take any necessary and immediate action to fulfill its supervisory responsibilities under The Milk Act.

It is also imperative to realize that the Act provides for a right of appeal from the Board to the Commission:



"26. (2) Where any person considers himself aggrieved by any order, direction, decision or regulation of a marketing board, he may appeal to the Commission by serving upon the Commission written notice of the appeal."

It can be seen that the right of appeal, as described above, is a very broad one indeed.

The powers of the Commission on such appeals are also very broad. The Commission is authorized to take such action as the Board is authorized to take under The Act and as the Commission considers proper, and for this purpose, the Commission may substitute its opinion for that of the marketing board.

The right of appeal under The Act has been frequently exercised by a variety of appellants. Typical appeals have been brought by producers seeking increased quotas, milk transporters asking for increased remuneration, and appeals by the Ontario Dairy Council (representing processors), against decisions of the Board determining the prices for milk.

The Board submits that The Milk Act, and the regulations made under it, provide a very effective framework for the efficient operation of the milk plan for the benefit of producers, processors and consumers, and that there are more than adequate provisions in The Act and the regulations to safeguard the interests of all three groups. First, there is the Board, which is responsible for the formulation of policy and the supervision of operations, and which is composed of producers democratically elected by producers representing every area of the Province. Second, there is The Milk Commission, a body corporate constituted under The Act; with all of its Members composed of appointees of the Lieutenant Governor in Council. Under this system, we submit that milk is produced and marketed

in Ontario in a democratic manner, and, in addition, as we illustrate later, that it is done in an efficient and economic way as well.

In conclusion to this section of our brief, the Board maintains that the existing legislation, under which it operates, contains extensive safeguards to protect the public interest, and that there is no need for additional supervision of, or intrusion in, the Board's operations.

4. Principal Activities and Benefits of  
the Ontario Milk Marketing Board

(a) Formation of The Board, Its Size and Cost:

It is essential to realize first of all that the Board was not created through whim, or any flight of fancy.

By 1963, the milk industry in Ontario was beset by so many problems that the Provincial Government established the Milk Industry Inquiry Committee, comprising a university professor, a banker and a chartered accountant. The result was the "Hennessey Report", delivered in January, 1965. This report recorded a sorry state of affairs in the milk industry in Ontario. It emphasized the need for "one strong producer-controlled marketing agency in the province." The goal was to "bring order out of present chaos and create a climate within which confident action, including capital investment in modern facilities, will grow quickly." (Report of The Ontario Milk Industry Inquiry Committee, January, 1965 - Page 46.) As a result of the recommendations in the report, the legislature passed The Milk Act, 1965, to enable most of the recommendations of the report to be implemented.

It needs to be understood that the present Board runs a "big business". In the Board's last fiscal year, for instance, the Board marketed 5.3 billion pounds of milk, valued at \$541 million. Its organization is sophisticated, using modern techniques and equipment. It employs a staff of around 140 persons having considerable experience and expertise in necessary areas such as marketing, finance, administration, economics, and advertising, etc.

The administrative costs of running the Board are paid solely by the milk producers through a licence fee, which they approve each year at their Annual Meeting. In simple terms, and to reflect its efficiency of operation, the cost of the Board is equivalent to less than one-fifth of one cent for every quart of milk sold by the Board.

(b) Principal Activities:

In carrying out its responsibilities in various areas such as milk and cheese marketing, and milk transportation, the Board derives beneficial advice through various advisory committees established under The Act. These committees, comprised of appropriate representation of the various segments of the industry, meet on a fairly regular basis. They are empowered to advise and make recommendations to the Board on "any matter with respect to which the marketing board may be empowered to make regulations under The Act." The Board contends that the advice obtained from these committees (a process, incidentally, which benefits also the other partners in the industry), should not be prejudiced in any way by Bill C-42. Otherwise the total industry and the consuming public would be the losers.

In outlining below the principal activities of the Board, the intention is to concentrate on those areas where there is a general tendency for producer marketing boards to be criticized.



(i) Pricing:

The price level for Class 1 milk for fluid (or table) use is established by the Board using an economic formula as a guide. This formula (which is available on request in booklet form to any member of the public), indexes not only the costs of production, but also general economic conditions and other matters, such as average weekly earnings, and supply-demand relationships. The basic price level for industrial milk is set nationally by the Federal Government, and, since April, 1975, an economic indexing system is being used to ensure the target price for industrial milk is kept in line with costs of production. It is important to note, in respect of both formulae, that the base prices were intentionally constructed to take account of the need to encourage productivity. In other words, the base prices are set so as to reward only the more efficient producers at proper levels, rather than the least efficient.

It is the Board's contention that its pricing powers are used very responsibly, and even in the highly unlikely event that they were not, the supervision by The Commission, plus the appeal procedure, would quickly correct any abuse of such power. In this area, the Board wishes to cite the following two recent examples.

A report of an investigation into fluid milk pricing matters in Ontario over the period 1971 to 1975, conducted by The Milk Commission of Ontario and published in February, 1977, makes the following observation: "the producer price in Ontario in 1975 was slightly below the average of the other provinces, while the retail price was among the highest." (Inquiry on Wholesale and Retail Pricing Practices for Fluid Milk in Ontario 1971 to 1975 - Page 107.)

At this point, it is vital to note that the Board has no control whatsoever over wholesale or retail milk prices. Is there little wonder that Ontario's milk producers become extremely upset when so many ill-informed sources accuse their own Board of "price gouging"?

The second example concerns the examination, by the Anti-Inflation Board, of the Board's Class 1 milk price increase. The latter's investigation revealed that the marketing board could have increased its Class 1 price on April 1, 1977, to \$12.67 per hundredweight, whereas the price actually established by the marketing board was six cents per hundredweight less than that figure. This price increase, incidentally, amounting to only five per cent, was the first increase for Class 1 milk since April, 1975.

The fact is also overlooked on occasions, that Ontario's milk producers spend about \$2-3/4 million per year, out of their own pockets, to promote the sale of milk and dairy products. Producers are not anxious to throw away such sums of money by indiscriminate pricing practices, thereby ruining their market expansion efforts.

(ii) Supply Management:

The Board finds absolutely no need to excuse its commitment to supply management. Rather it is intensely proud of its involvement and achievements in this area, despite a temporary set back a year ago involving industrial milk. It is true that supply management helps maintain prices to producers - that is one significant aspect of the program, but only one. To the pure theorist, there may appear to be something wrong, or even immoral, in trying to avoid surpluses, or in preventing a small excess of product from setting the price for all the

remaining production. But, to the practical dairy farmer, theory does not pay the bills, nor does instability, or lack of confidence, inspire him to invest substantial sums of capital in modernizing his enterprise and in improving his efficiency. The Board can provide a multitude of examples of other industries, or service organizations, which manage the supply of product to meet a forecasted demand - it makes economic sense. Let us just say, at this juncture, that the Board and its milk producers cannot perceive the logic of denying themselves the benefits of planned production or marketing, while permitting such benefits to other producing, marketing, or service sectors in society.

In fact, the Board is convinced that supply management for milk has indeed brought significant net advantages to the rest of the dairy industry and to the consuming public. Some explanation of this viewpoint is perhaps warranted.

The "Hennessey Report", referred to earlier, emphasized the need to "create a climate within which confident action, including capital investment in modern facilities, will grow quickly." Any impartial observer, comparing the milk industry today with the early 1960's, must readily acknowledge the tremendous progress that has been achieved. This is due to the creation of confidence and stability, engendered in no small measure through supply management. To be more precise, supply management has given producers the confidence, in terms of stable prices and markets, to invest in modern technology. The resulting increased productivity has certainly benefitted the consuming public. In terms of the processing and transportation sectors, they have been better able to plan their operations and to make investments in new developments because of the stability in the producer sector.



An extremely important aspect of supply management in the dairy industry is the continuing assurance of an adequate and regular supply of milk and dairy products. It is not commonly understood that a producer is able to dry off all his cows in the fall of the year and avoid the daily grind, for some of the winter months, of milking cows seven days every week. The Group I Pool quotas allotted to producers in Ontario, for example, involve a stiff obligation on the producer's part to produce a specific high percentage of that quota on a regular basis throughout the entire year. If the obligation is not fulfilled, then the producer loses a portion of his quota. By this means, processors and more importantly, consumers, are able to purchase their fluid milk requirements at any time during the year. In all of the Board's history, the Ontario consumer has never once endured a fluid milk shortage!

A common misconception, which may require clarification, is that milk quotas are designed to intentionally limit production. In the first place, industrial or fluid milk quotas are established for marketing purposes. To be more explicit, any producer, if he can produce additional milk to compete with, say, milk products on the world market, is quite at liberty to do so. What the quota really signifies is the amount of production on which he may earn the domestic price for that class of milk. The second point worthy of note is that quotas can be increased as well as decreased - and this has occurred in several instances - to encourage additional milk production to meet market demands.

In summary, the Board is fully convinced, through many years of experience, that supply management has well served milk producers, processors, transporters, and the consuming public, and that it will continue to do so in the foreseeable future.

(iii) Transportation:

It is not usually appreciated why the marketing of milk is such a complex business. The perishability of the product demands not only that it be produced hygienically, but that it also should be stored under special conditions on the way to its ultimate market. It requires care and speed to reach the consumer in perfect condition every day. Apart from that, its production is usually located in areas distant from the consuming centres, and occurs in varying quantities during different parts of the year. In addition, the changing demand pattern for the product, and the varying uses to which it can be put, requires that there be a daily marrying of supply with demand to prevent waste and inefficiency. Experience has shown that it requires a sophisticated and coordinated system to perform this difficult task. This is provided by the producers' own Board in Ontario.

The collection of milk from farms, and its direction and delivery to processing plants, is a major responsibility of the Board. The cost of hauling the milk from some 14,000 farms to the dairies and the processing plants is around \$25 million a year. The Board uses a transport rate formula to work out the payments to transporters for hauling bulk milk. Its purpose is to determine a fair price for the individual transporter, and at the same time to encourage efficiency both in the operation of each route and in the total transport system, so that producers - and ultimately consumers - do not have to meet excessive costs.

The "Hennessey Report" of 1965, referred to earlier, stated: "There is duplication and overlapping of transport routes and back-hauling of milk from one location to another. Moreover, many trucks carry less than total possible loads, and are sometimes used to supplement storage facilities available at processing plants. We believe that significant reduction in

costs and waste could be achieved if there were one quality of milk, general adoption of bulk haulage ....". The Board recognized early in its life that if the chronic problems and waste it had inherited were to be cured, a marketing system had to be developed that was based on all producers sharing markets and transportation costs. In this way, all producers in an area or on a particular road would be serviced by one milk pick-up truck. As there are continual changes in the number and location of milk producers, as well as in the day-to-day operation of milk transport routes, the program of route rationalization must be continuous. Since nearly 50 per cent of the cost of milk transport arises from the mileage covered by transporters, the Board improves transport routes and reduces mileage on a continuous basis in order to lower or contain milk transport costs.

In connection with the comments contained in the "Hennessey Report," the Standing Committee may be interested to know that by the fall of this year, all milk in Ontario will finally be marketed only from refrigerated bulk farm tanks and in roadtankers. Furthermore, probably within the next two years, the Board expects all milk in Ontario to be produced at Grade A standard from 100 per cent Grade A premises.

In summary, the Board submits that its extensive marketing powers have enabled it to save producers - and ultimately consumers - many millions of dollars in transportation and marketing costs.

(iv) Other Areas:

A brief reference to several other areas of the Board's involvement may help illustrate further the valuable role that can be played by a strong producer-controlled Board.



Although the regulatory power over milk quality does not reside with the Board, but with The Milk Commission of Ontario, nevertheless it is valid to say that the Board, because of its widespread producer support, has been able to actively cooperate with The Commission in encouraging improved milk quality. The vast majority of producers now realize that their economic welfare, nay, survival, rests on their ability to produce a top quality product on a consistent basis to gain consumer acceptance.

The Board is very proud of the progress milk producers have made in improving their productivity over the last decade. Canadian dairy cattle are sought the world over. We have half as many milk producers today as we had ten years ago, and a lot fewer cows, but just as much milk. The Board invests significant sums of money every year in research to help producers increase their efficiency, as well as being involved in such areas as farm accounting, mastitis control, labour availability, milk recording and other farm management projects.

A further important benefit that the Board has been able to bring to the industry is that of equal opportunity. The "Hennessey Report" demonstrated innumerable areas where inequity prevailed in the industry, and not only at the producer level. The system now in operation is fair and equitable to all participants in the industry, be they producers, transporters, or processors. Individual enterprises have an equal opportunity to advance and be rewarded for their efforts. In the case of the pooling of returns from the marketplace, milk producers now share equitably in those returns, rather than their survival being dependent upon the rise or fall in the fortunes of the individual plants to which their milk is shipped. Furthermore, the producers are guaranteed a monthly payment for their milk

shipments, unlike in the 'good old days', when payment for milk was a matter of hope, or luck, on too many occasions.

It might seem superfluous to add that a united and strong producer-controlled Board provides the 14,000 producers in Ontario with a countervailing power in the marketplace. The Board included the following comments in its submission to the Royal Commission on Corporate Concentration in June, 1976:

"For most agricultural commodities, there are many producers, but only a relatively few buyers. Under such circumstances, producers have been played off one against the other, or in other words, as individual sellers, they were at the mercy of the buyers. A marketing board allows elected representatives of producers to speak with one united voice concerning the terms and conditions of sale of their commodity, that is, to meet strength on the buying side with strength on the selling side. It has long been recognized that such producer strength could only be achieved and could only be effective if the producer marketing body represented all the producers of a given commodity in a jurisdictional area .... it should be noted that big buyers are continuing to get bigger. With each passing year, there is more and more concentration of power on the buying side at both the processing and retailing levels. The need for countervailing power on the producer side is greater today than ever it was."

The Board concludes that the need for its existence, with all of its existing powers and authority, is equally valid today as it was in 1965, perhaps even more so. In the exercise of those powers, we have shown that the Board acts in a most responsible manner. The Ombudsman in Ontario, in fact, in investigating a few complaints in regard to the dairy industry, has supported the Board's actions in every single instance.

5. Recommendations:

The Board submits that Ontario milk producers should not be subjected to such a radical change in their marketing system as appears to be contemplated by section 4.5, in order to qualify for exemption from Bill C-42.

Accordingly, the Board recommends that a provision be added to Bill C-42 specifically exempting The Ontario Milk Marketing Board from all the provisions of Bill C-42 in the exercise of a) its intra-provincial powers under The Act; b) its inter-provincial and export powers under the Agricultural Products Marketing Act (Canada); and c) its collection of levies on industrial milk under the Agricultural Products Marketing Act (Canada); and further, that the specific exemption include associations of milk processors and transporters in their negotiations with the Board, as is proposed for employers in their negotiations with labour unions in Section 4 of Bill C-42.

All of which is respectfully submitted by The Ontario Milk Marketing Board.



APPENDIX "FTE-38"

BILL C-42

BRIEF

Submitted By

DOMINION DAIRIES LIMITED

To

The Standing Committee on  
Finance, Trade and Economic Affairs  
of  
The House of Commons

May 20, 1977

May 20, 1977

Re: The Combines Investigation Act  
Bill C-42 - Second Session, Thirtieth Parliament

Brief of Dominion Dairies Limited

Dominion Dairies Limited is a large processor, manufacturer and distributor of dairy products in Ontario and Quebec, its major products being sold under the SEALTEST trade mark.

Since the first draft of the proposed Competition Act was available several years ago we have taken an active interest in all proposed changes to the "Combines laws".

In this brief we are striving to be constructive and not negative. We are carrying out the recent suggestion of the Minister of Consumer and Corporate Affairs where, according to the Press, he said provisions of the Bill deserve to be carefully scrutinized to ensure that they do not create unintended difficulties.

Briefly our major concern is that the Bill would provide most severe sanctions and penalties for vague crimes or quasi-crimes and which would be enforced in the main by a Board with no legal expertise acting without any rules of evidence and from whose decisions there would effectively be no appeal.

Our references herein to section numbers, unless otherwise indicated, are references to the sections of the Act as they would be if Bill C-42 should be enacted in the form of its first reading.

Competition Board

Under the Bill the Board is to be a quasi-judicial body which is to interpret complicated laws and evidence and is given extreme powers of enforcement of its decisions. Section 31.8 provides that the Board is a court of record which in brief means that it has the powers to fine or imprison for contempt or any other offence and has the duty to maintain a full and complete record of its proceedings. However, the section also provides that the Board is not bound by any legal or technical rules of evidence and that all proceedings before the Board shall be dealt with as informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness will permit.

12 Under Section 16 there is a provision that only one member of the  
14 Board needs to have any legal training or experience and Section 16.2  
provides that three members of the Board including one permanent member  
constitute a quorum of the Board. These provisions make it probable that  
a great number of the hearings of the Board will be held with no member of  
the sitting board having any legal training or experience.

There is no provision for any appeal from an order of the Board. The  
only applicable law in this regard are Sections 18 and 28 of the Federal  
Court Act. Section 28 of that Act provides for an appeal to the Federal  
Court of Appeal only upon the ground that the Board

- (a) failed to observe a principle of natural justice or  
otherwise acted beyond or refused to exercise its  
jurisdiction;
- (b) erred in law in making its decision or order, whether  
or not the error appears on the face of the record; or
- (c) based its decision or order on an erroneous finding of  
fact that it made in a perverse or capricious manner or  
without due regard for the material before it.

Section 18 of the Federal Court Act gives its Trial Division juris-  
diction regarding injunctions, writs of certiorari, writs of prohibition,  
writs of mandamus, writs of quo warrant or declaratory relief with respect  
to federal boards, but this section has been interpreted to be mainly  
applicable with respect to interim relief and Section 28 is the applicable  
section for permanent relief by way of review limited to the above situations.

Under the existing Combines Investigation Act the comparable body,  
The Restrictive Trade Practices Commission, only dealt with reviewable  
offences all of which are not offences until after the Board has so  
declared in an order. In making orders under this old provision the  
powers of the Commission are essentially to issue cease and desist orders  
and it does not have power to arbitrarily dissect enterprises and abolish  
and suspend existing property rights as are now proposed for the Board.

In addition these reviewable offences are of a minor character  
compared with the proposed additional jurisdiction to be given to the



29, 34 Board, namely mergers (Section 31.71), monopolies (Section 31.72), joint  
36 monopolization (Section 31.73), patents, trade marks, copyrights and  
38, 39 industrial designs (Section 31.74), interlocking management (Section 31.75),  
40 specialization agreements (Section 31.76) and price differentiation (Section  
43 31.77).

The cumulative effect of these proposed changes is to create a Star Chamber with almost unlimited authority to act on hearsay evidence and currently fashionable economic theories then being espoused by Board members which theories often may be purely theoretical and espoused with no real knowledge of the marketplace and hence inaccurate and not in accordance with the facts. The Board would then make unappealable orders which may cost the person against whom the order is made millions of dollars, e.g. an expungement or invalidation of trade marks such as KODAK, POLAROID, SEALTEST, COCA-COLA. All this is contrary to the fundamentals of Canadian and freeworld systems of justice.

The United States has at present one of the most highly regulated market structures of a comparable nature. The hearings before its Federal Trade Commission are subject to rules of evidence and its orders are subject to appeal on questions of law, fact and quantum and reasonability of the order.

29 to 44 We submit and urge that if the above provisions of Sections 31.71 to 31.77 are to be enacted in any form then one of the two following amendments be made.

Firstly and preferably that these topics be dealt with by the Federal Courts. Or secondly that there be full right of appeal to the Federal Court from any order of the Board made pursuant to Part IV.1; and if the Bill is not amended so as to provide for normal rules of evidence at all board hearings, then such appeal to the Federal Court should be a trial de novo.

#### Price Discrimination

50 The Bill proposes amendments to Section 34 which make certain variations in the existing section regarding trials in the courts.

Subsection 1 (c) proposes that the test as to whether prices are too low should be based on whether they are "abnormally low", whereas the existing law provides the test of "unreasonably low". It is impossible to determine what is abnormal with respect to a price -- for example, if a gasoline distributor has been selling for a long period at 85¢ per gallon then a reduction to 84¢ per gallon could be characterized as being abnormal for the purposes of this section even though all he was doing was meeting competition.

Also if one's competitor starts a price war it is reasonable and good business and to the advantage of the consumers that one should be able to meet that competitor's price. However, a test of "abnormally low" may not permit this. If such a prohibition is to be part of the law it should be clearly so stated.

We submit most strongly that the test should remain as "unreasonably low" regarding which test many decisions of courts may be referred to with reasonable certainty as to what is reasonable or unreasonable in any particular set of facts.

43       Section 31.77 gives the Board jurisdiction regarding the subject matter of price discrimination including effectively a reversal of the onus so that "the accused" has to prove his innocence. The section is vague with regard to terms and conditions of sale, nature of customer service and client/producer relationships.

50       In view of the fact that there exists provision in Section 34 for the courts to deal with price discrimination, we submit that the above factors militate against the inclusion of Section 31.77 and that it be deleted.

#### Opportunity to Others to be Heard

44       Section 31.78 proposes to give other persons a reasonable opportunity to be heard at hearings before the Board. This might be construed to permit such other persons who may be direct competitors of the applicant or person against whom an action is sought to hear all the confidential evidence that is being presented to the Board in proceedings which are being conducted in private.

We submit that at the end of the section the following wording be added: "provided that such other person shall not be entitled to be present at the hearing of such application while the proceedings are being conducted in private except while making his representations".

Prime facie cases

45

Section 31.9 provides that no application may be made by the Competition Policy Advocate to the Board regarding Sections 31.2 to 31.77 (i.e. all the matters reviewable by the Board) unless on ex parte application to a member of the Board he satisfies such member that a prima facie case exists. It is not likely that lay members of the Board will have adequate knowledge to determine when a prima facie case is made which involves complicated legal principles applied by the courts.

In order to prevent undue persecution we submit that a clause should be added to the section as follows:

"(4) Providing that costs on a solicitor and own client basis shall be paid by the Crown to any person where an application is made by the Competition Policy Advocate to the Board for an order against such person and the Board decides not to issue such order."

Delivered Pricing

51

Section 38.1 creates a new offence where a supplier refuses to deliver to one of his customers at the same place that he makes delivery to another of his customers. The section then provides that the selling to the first customer must be on the same terms and conditions of sale and delivery that would be available to that first mentioned customer if his place of business were located at the second customer's point of delivery. This provision does not adequately look after the situation where the second customer is a very large purchaser with very good reception facilities and the first customer a small purchaser.

We submit that the following wording be added at the end of Subsection (1), namely:

"and if the deliveries were in like quantities and to like premises of the customer".

Authority of Board

66

Section 50 provides that nothing in the Act shall authorize the Board to make an order in respect of any matter that is not within the legislative authority of Parliament. It is doubtful whether this wording is sufficient



to deal with a situation where a provincially controlled class of business has to obey orders made by the provincial body and there could be conflict. An example of this is regarding delivered pricing as provided for in Section 38.1 where a supplier of milk is regulated by provincial milk boards as to where and to when he can deliver, whereas under that Section 38.1 it would be an indictable offence to not deliver in the provincially prohibited place to a provincially prohibited customer. There may also be similar situations regarding other legislation by Parliament and the provinces.

We submit that Section 50 be reworded as follows:

"50. Nothing in this Act shall be construed as authorizing a court or the Board to make an order

- (1) in respect of any matter that is not within the power of Parliament, or
- (2) an order that would require any person to do or not to do anything that he is required not to do or to do by any other law."

#### Substitute Action

Section 39.14 provides that where the court refuses to make an order for a class action on the ground only that there are an insufficient number of members of the class likely to have suffered a significant quantum of damage to warrant the cost of administering the relief claimed then the Competition Policy Advocate may substitute an action in respect of such class. If the matter in question is serious the court would never have made such an order. There should be no law that in effect makes one bureaucrat such as the Competition Policy Advocate superior to a considered decision by the courts.

We submit that this Section 39.14 be deleted.

#### Mergers and Monopolies

Section 31.71 proposes to give to the Board extreme powers to effectively break up company businesses. Such powers should never be given except through the courts and then only with a set of very specific rules and

not just vague guidelines as is proposed and then also only if such rules are to be implemented in circumstances where absolutely no other remedy would suffice. The Bill proposes the repeal of the existing  
(opposite 3) definition of merger in Section 2 of the Combines Investigation Act and  
29 substitutes the new definition set forth in Section 31.71 (1) and (2). In particular it is pointed out that the old test before a merger is subject to attack was that it had to be "to the detriment or against the interest of the public, whether consumers, producers or others". There is no justification for the removal of this test from the legislation.

We submit that this test should be continued in any amendment of the existing merger provisions.

29 In the new definition of merger, Section 31.71 (2) includes "potential" competition in dealing with whether a merger is likely to lessen actual competition. This is a wide open door that makes it impossible for any businessman to know what the law is or may be unless he has a crystal ball that works.

We submit that the words "or potential" should be omitted from any such legislation.

29 In Section 31.71 (3) dealing with the dissolution of mergers it is proposed that the Board have power to direct the disposal of assets designated by the Board "in such manner as the Board prescribes". No body should have power to specify that a business concern is to sell any of its specific assets and to include the manner of sale, all of which are decisions known to the marketplace and never to bureaucrats, boards or even courts. Injunction remedies are the way to handle such matters. No legislation should contemplate ordering the disposition of assets not acquired or obtained through the prohibited merger.

32, 33 Section 31.71 (9) to (11) deals with the situations where before the alleged merger has occurred the business in question had to proceed under the Foreign Investment Review Act for approval of the acquisition. The basic test under that Act is that the Government, including officials in the Department of Consumer and Corporate Affairs, has recommended to the Cabinet that the investment is of significant benefit to Canada and the Cabinet has so found. These subsections propose that the Competition Policy Advocate and the Board can effectively ignore a Cabinet decision and then

overrule it. This is repugnant to the fundamental concepts of government in Canada.

34           Section 31.71 (13) is a definition as to when a corporation is controlled. There is a good body of law regarding associated companies and we submit that no change should be made and, if a definition is necessary, it should be incorporated from the well-known Income Tax Act definition. In particular the proposed test for control -- in fact able to direct the policies of that corporation -- has no determinable meaning and such vague words should not be included in an Act of Parliament.

          We submit that this entire Section 31.71 should be deleted and the courts left with their existing jurisdiction.

34           Section 31.72 proposes to give to the Board powers regarding the break-up of monopolies. We specifically object to the inclusion of catch-  
34, 49       all clauses such as Section 31.72 (2) (a) (v). Section 33 continues to give the courts jurisdiction regarding monopolies.

          For similar reasons to those above regarding mergers we submit that this entire Section 31.72 be deleted.

#### Joint Monopolization

36           Section 31.73 provides for the Board to break up what are called joint monopolies but which by the definition used are not monopolies in any sense. It suggests that this phrase should apply to corporations whose only contact with each other is severe competition in the marketplace -- agreements, discussions or anything of the like are not even a factor.

          In particular dealers in large volume consumer products in order to exist must have closely parallel policies and in many cases this, in order to remain in the marketplace, has to be closely allied or identical prices. The elements of business that appear to be offensive to the draftsman of this section are in fact the elements that are essential for strong competition to exist. The main purpose of the legislation as expressed in  
1           the first new preamble (Section 1) is to encourage strong competition and the inclusion of the provisions of this Section 31.73 are contrary to such policy of the legislation.

          We also reiterate our objections as set out with respect to Sections  
29, 34       31.71 and 31.72 as applied to this section.



In the Dairy industry it is almost a forgone conclusion that if the Provincial Milk Board raises the price of milk to the dairies almost simultaneously all will raise their prices to the exact cent within no more than a few days.

We submit that the entire Section 31.73 be deleted.

#### Industrial Property

38

Section 31.74 proposes that the Board shall have power to make orders regarding patents, trade marks, copyrights and industrial designs. This includes power to declare unenforceable agreements and licences relating to the use of such industrial property or restraining a person from exercising the provisions thereof and the directing of compulsory licences thereof and revoking the registrations thereof.

Each of the items in question is governed by a specific Act of Parliament. Each Act is administered by a Branch of the same Department as administers the Competition Act the members of which other Branches are fully conversant, knowledgeable and expert regarding the particular subject matter. Each of these items of industrial property requires specific expertise to even understand the theories, philosophies and practical considerations in the carrying out of the appropriate Act and each Act and its topic involves a branch of public and property rights and law that is separate, distinct and completely different from each of the others. To be an expert in one of these subjects is of little if any help in becoming an expert in any of the others.

We submit that any legislation dealing with these matters of industrial property should only appear in the respective Acts dealing with the subject, namely the Patent Act, the Trade Marks Act, the Copyright Act and the Industrial Design Act.

38

Section 31.74 (1) (c) proposes to give to the Board the power to grant compulsory licences not only of the statutory monopolies of patents, copyrights and industrial designs, but also of trade marks.

As pointed out above the matter of licensing of the statutory monopolies should only be set forth in the respective legislation dealing with such monopolies. It is a basic error even in theory to contemplate compulsory licensing of trade marks to be remotely similar to compulsory licensing of a statutory monopoly.

The proposal ignores the primary function of a trade mark which is to identify for the public the source of goods and to distinguish one manufacturer's goods from similar goods put out by others. Any form of compulsory licensing of a trade mark seriously impairs the above referred to functions of a trade mark which are there to protect the public as much as to protect the owner of the trade mark.

Compulsory licensing would permit more than one and completely unrelated businesses to use a single trade mark on goods causing the trade mark to fail in its essential purpose and producing public injury by impairing consumers' freedom of choice -- they would not know what they are choosing.

Recently in the United States a Federal Trade Commission Judge made, for what we understand is the first time, an order for compulsory licensing. The order is so contrary to the whole theory of trade marks that the United States Department of Commerce has filed a brief in the pending appeal from the order submitting that "a compulsory trademark license is different from a voluntary license and would not be in the public interest as its result would virtually constitute palming off".

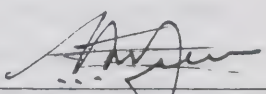
We submit that the power to grant compulsory licences of a trade mark should not only be deleted from the Bill but should not appear in any legislation.

Dominion Dairies Limited prays that the Committee will give favourable consideration to these submissions and thanks the Committee for the opportunity of amking them.

Respectfully sjbmitted.

Dominion Dairies Limited

per:

  
S. F. M. Wotherpoon, of counsel

APPENDICE «FTE-37»

MÉMOIRE

soumis par

L'ONTARIO MILK MARKETING BOARD

AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

AU SUJET DU

BILL C-42

20 mai 1977



L'Ontario Milk Marketing Board, qui représente plus de 14,000 producteurs laitiers de l'Ontario, vous remercie de l'occasion que vous lui offrez de présenter un mémoire sur la question du bill C-42.

## I Introduction et résumé

Le présent mémoire vise quatre objectifs:

- (a) Premièrement, l'Ontario Milk Marketing Board tient à informer le Comité de la Chambre de la vive inquiétude qui l'envahit, compte tenu des conséquences que risque d'avoir sur le fonctionnement et l'existence même de cet organisme, l'adoption, dans sa forme actuelle, du bill C-42. (Pages 2 à 5)
- (b) Deuxièmement, nous démontrons que la loi actuelle, en vertu de laquelle l'office exerce actuellement son autorité, contient de nombreuses garanties quant à la protection de l'intérêt public et qu'il n'est nul besoin d'ajouter des contrôles supplémentaires ou de s'imniscer dans les affaires de l'office. (Pages 5 à 9)
- (c) Troisièmement, nous démontrons que l'Ontario Milk Marketing Board, grâce à ses pouvoirs et à son autorité, constitue un organisme primordial tant pour l'industrie laitière que pour les consommateurs ontariens et que l'office a toujours agi de façon éclairée dans l'exercice de ses pouvoirs. (Pages 9 à 18)
- (d) Quatrièmement, nous proposons qu'on approuve nos recommandations voulant que l'Ontario Milk Marketing Board soit tout à fait dispensée de se soumettre aux dispositions du bill C-42 et que cette exemption s'applique également aux

associations de producteurs de lait et de transporteurs de produits laitiers, pour ce qui est de leurs négociations avec l'office, comme on le fait, à l'article du bill, pour les employeurs au sujet de leurs négociations avec les centrales syndicales. (Page 19)

L'office est disposé à fournir les renseignements supplémentaires que voudra bien étudier le comité sur tous les aspects des propositions que nous soumettons.

## 2. Conséquences du bill C-42 pour l'Ontario

### Milk Marketing Board.

On a demandé l'avis d'un conseiller juridique sur les conséquences de l'application du bill C-42 sur les activités de l'office; ses conclusions sont venues corroborer en tout point celles auxquelles en était arrivée la Fédération canadienne de l'agriculture (F.C.A.).

En conséquence, il est inutile pour l'office de répéter en toutes lettres les opinions très clairement exprimées dans le mémoire présenté par la FCA au Comité de la Chambre. Il suffit de dire que l'office approuve, sans réserves, les propositions contenues dans le mémoire de la Fédération canadienne de l'agriculture.

Cependant, il est important de porter à l'attention du Comité les dispositions d'exemptions générales suivantes contenues dans le bill C-42:

4.5 (1) La Partie IV.1 et les articles 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 et 38 ne s'appliquent pas à une activité réglementée.



(2) Aux fins du présent article,

"autorité administrative" désigne une ou plusieurs personnes qui, à titre individuel ou collectif, jouissant ou non de la personnalité morale, sont investies du pouvoir de réglementer des activités en vertu d'une loi fédérale ou provinciale et s'entend également, lorsque ce pouvoir leur est conféré, des ministres de la Couronne du Chef du Canada ou d'une province et du gouverneur en conseil ou des lieutenants-gouverneurs en conseil;

"activité réglementée" désigne toute activité répondant aux conditions suivantes:

- a) l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes, les catégories de personnes y compris leurs représentants, dont elle peut réglementer l'activité,
- b) l'autorité administrative visée au paragraphe a) a expressément voulu réglementer l'activité et l'a fait conformément à la loi fédérale ou provinciale qui l'a expressément habilitée à cette fin, et
- c) l'application de la présente loi, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation, d'une loi visée à l'alinéa b).

Selon l'avocat de l'office, les dispositions ci-dessus n'auront pas pour effet d'exempter l'office des autres dispositions du bill C-42. Quoique l'office sera considéré comme une "autorité administrative" au terme de l'alinéa 4.5(1), étant donné qu'on lui accorde le pouvoir de réglementer des

activités en vertu d'une loi provinciale, ce n'est pas une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes, les catégories de personnes y compris leurs représentants, dont elle peut réglementer l'activité. L'office est un organisme constitué par le lieutenant-gouverneur en conseil; mais ses membres sont élus par les producteurs de lait de l'Ontario et doivent être affiliés à une association regroupant ces derniers.

Dans un article de l'édition du 27 avril 1977 du "Globe and Mail" de Toronto, on a cité ainsi le directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions:

"Si ces offices doivent supplanter la concurrence, ils doivent alors être nommés par le gouvernement. Nous ne voulons pas de cartel privé."

"Si un accord intervient pour fixer les prix, que ce soit le gouvernement lui-même qui en soit responsable."

Le directeur aurait dit également que, selon son interprétation du projet de loi, la majorité des membres de tout office de commercialisation ayant des pouvoirs de gestion de l'offre, doit être nommé par le gouvernement.

Si l'opinion ci-dessus est exacte, une grande partie de ce qu'a fait l'Office pour réglementer la commercialisation du lait est illégale. L'Office s'inquiète également de la position des associations de maisons de transformation (L'Ontario Dairy Council) et des transporteurs (L'Ontario Milk Transport Association), du point de vue de leur négociation avec l'office. Il se peut très bien qu'au cas où l'office serait admissible à une exemption conformément

à l'article 4.5, les associations n'y soient pas. En tout cas, la loi doit être très claire et dépourvue d'ambiguïté à tous les égards.

L'Office est convaincu que les producteurs de lait de l'Ontario ne toléreront pas qu'un Office, composé de personnes nommées par le gouvernement, réglemente leur conduite au jour le jour. Dans l'intérêt de leur bien-être économique, les producteurs sont prêts à accepter une certaine réglementation de la commercialisation de leurs produits, mais seulement si cette réglementation est effectuée par un Office composé de leurs propres représentants élus.

### 3. Surveillance de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario

Toute critique de l'Office et de ses activités se fonde souvent sur une connaissance insuffisante des contrôles et de la surveillance dans le cadre desquels fonctionne l'Office. En conséquence, nous voulons nous assurer que le Comité permanent comprend bien les points essentiels de la loi en vigueur. Elle renferme des garanties considérables pour protéger l'intérêt public, comme nous le signalons ci-dessous.

La Loi sur le lait, adoptée par la législature ontarienne en 1965, prévoit la création d'une commission du lait de l'Ontario, dont les membres sont nommés par le Lieutenant-gouverneur en Conseil et, aujourd'hui, on y retrouve six personnes provenant de divers secteurs de la société, dont des consommateurs. La Commission a été investie du pouvoir de réglementer la commercialisation du lait, ainsi que l'autorisation de déléguer certains pouvoirs à l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario.

Le gouvernement ontarien a nommé les premiers membres de la Commission en 1965. Aujourd'hui, les membres de l'Office sont élus par les producteurs



des 12 régions composant la province. Un treizième membre est nommé à l'Office par le gouvernement provincial à titre de représentant de l'Office de commercialisation des producteurs de crème de l'Ontario. En plus de cet office démocratiquement élu, les producteurs sont également desservis et représentés au niveau local par 54 comités du lait de comté et de district dont les membres sont élus par les producteurs dans chaque comté et district partout dans la province. Ces comités ne servent pas seulement de véhicule local de communication entre les producteurs et l'Office, mais ils aident également à mettre au point des politiques qu'étudiera leur propre Office.

Les status qui régissent l'Office sont prescrits par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil. L'élection du président et du vice-président ainsi que la nomination du secrétaire-trésorier sont prévues sur une base annuelle. Les pouvoirs de commercialisation sont délégués à l'Office par règlement de la Commission du lait. L'Office exerce ses pouvoirs par règlements et ordonnances. Tous ces règlements sont publiés dans la "Gazette de l'Ontario".

Parmi les pouvoirs délégués à l'Office par règlement de la Commission du lait, conformément à l'autorisation de la Loi du lait, on trouve: a) le pouvoir de commercialiser le lait conformément à des contingents et d'allouer des contingentements de lait aux producteurs; b) le pouvoir d'acheter du lait des producteurs sur la base de contingentements; c) le pouvoir de réglementer le transport du lait de la ferme du producteur aux maisons de transformation et, dans ce but, de nommer les transporteurs de lait comme agents; et d) le pouvoir de réglementer les conditions et de fixer le prix de vente du lait par l'Office aux maisons de transformation. Des pouvoirs particuliers ont également été délégués à l'Office par le gouvernement fédéral, conformément à la Loi sur

la commercialisation des produits agricoles (Canada), pour régler la commercialisation du lait dans le cadre du commerce interprovincial et d'exportation.

La Loi sur le lait prévoit un degré important de surveillance et de contrôle de l'Office dans l'exercice de ses pouvoirs. Le Lieutenant-gouverneur en conseil a le pouvoir de modifier ou d'annuler le plan de commercialisation; de dissoudre l'Office et de prévoir l'application par la Commission, ou un fiduciaire, de la totalité ou d'une partie des pouvoirs de l'Office; de confier les avoirs de l'Office à la Commission ou à un fiduciaire et d'écouler la totalité ou une partie des avoirs de l'Office de la façon prescrite; ainsi que de prescrire des statuts sur la réglementation de la direction de l'Office et la conduite de ses affaires.

La Loi autorise la commission à établir des règlements concernant une grande variété de pouvoirs de commercialisation, à déléguer ces pouvoirs à l'office lorsqu'elle le juge nécessaire et à mettre fin en tout temps à cette délégation. La Loi prévoit en outre que lorsque la commission délègue ses pouvoirs à l'Office, elle peut en tout temps limiter les pouvoirs de l'Office et annuler tout règlement, ordonnance ou directive de l'Office édictés ou censés être édictés en vertu de ces pouvoirs.

De plus, la commission peut édicter des règlements, et l'a déjà fait, obligeant l'Office à soumettre à la commission les copies authentiques des documents suivants:

- i) les procès verbaux de toutes les réunions de l'Office de commercialisation

- ii) tous les règlements de l'office de commercialisation,
- iii) tous les règlements, ordonnances et directives de l'Office de commercialisation,
- iv) tous les rapports décrivant les activités de l'Office de commercialisation,
- v) tous les exposés financiers annuels et rapports vérifiés de l'Office de commercialisation, et
- vi) tous les renseignements, exposés et rapports que la commission exige de l'Office de commercialisation.

Il va sans dire que, dans ce domaine, la commission se renseigne en profondeur et de façon très régulière sur toutes les activités de l'Office. Elle peut donc prendre toutes les mesures nécessaires et immédiates pour exercer une surveillance en vertu de la Loi sur le lait.

Il faut également se rappeler que la loi confère à l'Office le droit d'en appeler des décisions de la commission:

26.(2) Lorsqu'une personne considère qu'elle a été lésée par une ordonnance, une directive, une décision ou un règlement d'un Office de commercialisation, elle peut en appeler auprès de la commission en lui envoyant une intimation d'appel.

On peut constater que les limites de ce droit d'appel sont très étendues.

La commission dispose également de pouvoirs très vastes en matière d'appel. Elle peut prendre les mesures que la loi permet à l'Office de prendre et qu'elle juge adéquates et à cette fin, la commission peut substituer son opinion à celle de l'Office de commercialisation.



Divers groupes ont souvent exercé le droit d'appel prévu par la loi. En général, il s'agissait de producteurs demandant des contingents plus élevés, de transporteurs de lait réclamant des augmentations de revenu et de l'Ontario Dairy Council (représentant les fabricants) qui s'élevait contre des décisions de l'Office en matière de fixation du prix du lait.

L'Office considère que la loi sur le lait et les règlements établis en vertu de cette loi comportent des structures très efficaces pour l'application du programme de lait à l'avantage des producteurs, des fabricants et des consommateurs et que les dispositions de la loi et des règlements suffisent amplement à sauvegarder les intérêts de ces trois groupes. Premièrement, on a créé l'Office qui est responsable de l'établissement des politiques et de la surveillance des opérations et qui est constitué de producteurs élus démocratiquement par ceux de toutes les régions de la province. Deuxièmement, la Commission du lait a été créée en vertu de la loi et tous les membres qui la composent ont été nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Nous croyons que grâce à son système, le lait est produit et mis en marché de façon démocratique en Ontario et que de plus, comme nous l'expliquons plus loin, qu'il l'est de façon efficace et économique.

Pour conclure cette section de notre mémoire, mentionne que l'office soutient que la loi actuelle qui régit son fonctionnement comporte des garanties suffisantes pour protéger les intérêts du public et qu'il est inutile de surveiller de plus près les activités de l'office ou de s'y ingérer.

#### 4. Principales activités et utilité de l'Office de Commercialisation du lait de l'Ontario

##### a) création de l'office, importance et coûts:

Tout d'abord, il est essentiel de comprendre que l'office n'a pas été créé par fantaisie ou pour des raisons futiles.

En 1963, l'industrie du lait en Ontario était aux prises avec tant de difficultés que le gouvernement provincial a créé le comité d'enquête sur l'industrie du lait composé d'un professeur d'université, d'un banquier et d'un comptable agréé. Le comité a déposé, en janvier 1965, le rapport Hennessey. On y faisait état de la piètre situation de l'industrie du lait en Ontario. On insistait sur la nécessité de créer dans cette province un office de commercialisation unique et puissant qui serait administré par les producteurs. L'objectif était de redresser la situation et de créer un climat à l'intérieur duquel des mesures positives, notamment des investissements dans des installations modernes, seraient prises rapidement (rapport du comité d'enquête sur l'industrie du lait en Ontario, janvier 1965, page 46). Suite aux recommandations de ce rapport, le Parlement a adopté en 1965 la Loi sur le lait visant à appliquer la plupart de ces recommandations.

Il faut comprendre que l'Office actuel administre une "grosse affaire". D'après son dernier état financier, par exemple, l'Office a mis en marché 5.3 milliards de livres de lait, évaluées à \$541 millions. Son organisation est complexe, mettant à profit techniques et matériel modernes. Il emploie environ 140 personnes dont l'expérience et les compétences considérables englobent des domaines aussi nécessaires que la commercialisation, les finances, l'administration, l'économie, la publicité, etc.

Les frais d'administration de l'Office sont assumés uniquement par les droits versés par les producteurs de lait et approuvés lors de la réunion annuelle. Bref, pour donner une idée de son efficacité d'exploitation, les frais de l'Office s'élèvent à moins d'un cinquième d'un cent par pinte de lait qu'il vend.

#### (b) Principales activités

En assumant ses responsabilités dans des domaines comme la mise en marché du lait et du fromage, le transport du lait, l'Office bénéficie des conseils de divers comités consultatifs établis aux termes de la Loi. Ces comités, constitués par une représentation appropriée des divers éléments de l'industrie, se réunissent assez régulièrement. Ils ont le pouvoir de conseiller et de faire des recommandations à l'Office sur "toute question au sujet de laquelle l'Office de commercialisation peut être autorisé à faire des règlements en vertu de la Loi." L'Office soutient que les conseils obtenus de ces comités (processus, incidemment, qui profite à d'autres partenaires du monde industriel ne devrait être en aucune sorte limités par le bill C-42. Sinon, l'industrie aussi bien que le consommateur y perdront.

Dans la description qui suit des principales activités, on a cherché à se concentrer sur les domaines où les offices de commercialisation des producteurs ont eu généralement tendance à être critiqués.



(i) Établissement des prix:

Le niveau des prix pour le lait de catégorie destiné à être utilisé sous forme liquide (ou de table) est établi par l'Office à l'aide d'une formule économique. Celle-ci (qui est remise sur demande sous forme de livret à tout membre du public), dresse non seulement la liste des coûts de production, mais également des conditions économiques générales et autres questions, comme les gains hebdomadaires moyens et les relations qui existent entre l'offre et la demande. Le niveau du prix de base pour le lait industriel est établi à l'échelle nationale par le gouvernement fédéral et, depuis le mois d'avril 1975, un système d'indexation économique est utilisé pour veiller à ce que le prix indicatif du lait industriel demeure conforme aux coûts de production. Il convient de noter, au sujet des deux formules, que les prix de base ont été intentionnellement conçus pour tenir compte de la nécessité d'encourager la productivité. En d'autres termes, les prix de base sont établis pour ne récompenser que les producteurs les plus efficaces à des niveaux appropriés, et non les moins efficaces.

L'Office estime avoir fait preuve de responsabilité dans l'utilisation de ses pouvoirs pour l'établissement des prix et, même dans l'éventualité hautement improbable où il n'en serait pas ainsi, la supervision assurée par la Commission, en plus de la procédure d'appel, enrayeraient rapidement tout abus de pouvoir. À cet égard, l'Office désire citer les 10 récents exemples suivants,

Le rapport d'une enquête sur des questions relatives à l'établissement du prix du lait liquide en Ontario de 1971 à 1975, effectuée par l'Office ontarien de commercialisation du lait et publié en février 1977, contenait l'observation suivante: "Le prix au producteur en Ontario en 1975 était légèrement inférieur à la moyenne des autres provinces, alors que le prix au

détail était parmi les plus élevés." (Enquête sur les pratiques d'établissement du prix de gros et de détail du lait liquide en Ontario entre 1971 et 1975 - page 107.)

Il est donc essentiel de noter que l'Office n'exerce aucun contrôle sur les prix de gros et de détail du lait. Faut-il s'étonner alors de l'inquiétude des producteurs de lait de l'Ontario, lorsque tant de sources mal informées accusent leur propre Office d'extorsion?"

Le second exemple a trait à l'examen effectué par la Commission de lutte contre l'inflation, sur les hausses de prix du lait de catégorie 1, effectuées par l'Office. L'enquête a révélé que l'Office de commercialisation aurait pu hausser son prix pour la catégorie 1 le premier avril 1977, à \$12.67 par centaine de livres, alors que le prix réellement fixé par l'Office de commercialisation était de 6¢ par centaine de livres inférieur à ce chiffre. Cette hausse de prix, incidemment, de 5% seulement, était la première hausse de prix du lait de catégorie 1 depuis avril 1975.

On oublie également parfois que les producteurs de lait de l'Ontario dépensent par année environ \$2 et 3/4 millions de dollars qu'ils tirent de leurs propres poches, pour promouvoir la vente du lait et des produits laitiers. Les producteurs ne désirent nullement jeter par les fenêtres de telles sommes d'argent en ayant recours à des pratiques d'établissement des prix appliquées sans discernement car leurs efforts d'expansion du marché en seraient anéantis.

(ii) Gestion de l'offre:

L'Office juge absolument inutile d'excuser son engagement dans la gestion de l'offre. Elle en est, au contraire, très fière, ainsi que de ses réalisations dans ce domaine, malgré le recul temporaire qu'a connu il y a un an le lait industriel. Certes, la gestion de l'offre aide à

maintenir les prix au producteur - c'est un aspect important du programme sans plus. Aux yeux du pur théoricien, il peut sembler erroné, et même immoral, d'essayer d'éviter des surplus, ou d'empêcher un petit excédent de production en établissant des prix pour tout le reste de la production.

Mais, pour l'exploitant habituel d'une ferme laitière, la théorie ne suffit pas à régler les facteurs, pas plus que l'instabilité ou l'insécurité mais elles l'incite à investir des montants importants dans la modernisation de son entreprise et l'amélioration de son rendement. L'Office peut citer une multitude d'exemples d'autres secteurs industriels ou d'autres associations qui ajustent l'offre de leurs produits en fonction de la demande; c'est la règle de base de l'économie. Disons simplement qu'en l'occurrence, l'Office et les producteurs laitiers trouvent inconcevables d'être forcés à sacrifier les avantages d'une production ou d'une commercialisation planifiée, alors que d'autres secteurs de production, de commercialisation ou de service de la société y ont accès.

En réalité, l'Office est convaincu que la gestion de l'offre du lait apporte effectivement d'immenses avantages aux autres secteurs de l'industrie laitière aussi bien qu'au consommateur. Il serait peut-être bon d'expliquer un peu ce point de vue.

Le "Rapport Hennessey" dont on a parlé plus tôt, insistait sur la nécessité de "créer un climat de confiance susceptible d'accélérer les décisions comme les investissements et les efforts de modernisation." Tout observateur impartial, qui compare l'industrie laitière d'aujourd'hui avec celle des années soixante, doit reconnaître rapidement les progrès immenses qui ont été accomplis grâce à la création de ce climat de confiance et de stabilité, obtenu en grande partie par une saine gestion de l'offre. Plus précisément, celle-ci a réussi à donner aux producteurs la confiance, grâce à des prix et des marchés stables, qui leur a permis de moderniser leurs méthodes.



La productivité accrue qui en a résulté a certainement bénéficié au consommateur. Quant aux exploitants du secteur, de la transformation et du transport, ils ont pu mieux planifier leurs opérations et s'intéresser davantage à de nouvelles méthodes en raison de la stabilité du secteur de la production.

L'assurance d'un approvisionnement adéquat, régulier et continu en lait et en produits laitiers constitue un important aspect de la gestion de l'offre dans l'industrie laitière. On comprend souvent mal qu'un producteur puisse laisser tarir ses vaches à l'automne pour éviter la tâche quotidienne de les traiter pendant les mois d'hiver. Ainsi, les contingentements du type du Groupe I imposés, aux producteurs de l'Ontario, obligent le fermier à produire régulièrement pendant toute l'année une part importante de son contingent. Si cette obligation n'est pas respectée, le producteur en perd une partie. De cette façon, les industriels, et surtout, les consommateurs, peuvent acheter les quantités de lait dont ils ont besoin, n'importe quand pendant l'année. Depuis la création de l'Office, la consommation ontarienne n'a jamais manqué de lait naturel.

Il faudrait peut-être rectifier l'idée fausse selon laquelle l'imposition de contingentements vise à limiter intentionnellement la production laitière. D'abord, les contingents de lait industriel ou naturel sont fixés pour des fins de commercialisation. Plus précisément, tout fermier qui désire produire une quantité additionnelle de lait pour concurrencer les produits laitiers sur le marché international est tout à fait libre de le faire. Le contingentement a pour conséquence de fixer les quantités de lait d'une catégorie donnée qui peuvent être vendues sur le marché intérieur. Deuxièmement, il serait bon de savoir que les contingents peuvent être augmentés ou diminués, comme cela s'est produit à plusieurs occasions, pour favoriser une augmentation de la production de lait et satisfaire la demande.

En résumé, l'expérience a démontré à l'Office que la gestion de l'offre bénéficie autant aux producteurs laitiers aux industriels et aux expéditeurs qu'au public consommateur, et l'on prévoit que cette situation se maintiendra encore.

(iii) Transport:

On évalue habituellement mal les raisons pour lesquelles la commercialisation est si complexe. Le caractère périssable du produit exige non seulement que celui-ci soit fabriqué de façon hygiénique, mais qu'il soit également placé dans des entrepôts spéciaux avant d'être offert sur le marché. Pour qu'il parvienne au consommateur en parfaite condition tous les jours, on doit le traiter avec soin et célérité. En outre, il faut tenir compte du fait qu'il est généralement produit dans des régions éloignées des centres de consommation et en quantité variée pendant les diverses saisons de l'année. De plus, les caprices de la demande et les diverses utilisations qu'on en fait, exigent que l'offre soit quotidiennement planifiée en fonction de la demande pour éviter les pertes et l'inefficacité. L'expérience montre que cette tâche difficile requiert une organisation perfectionnée et coordonnée.

A cette fin, l'Ontario possède son propre Office.

La collecte du lait dans les fermes, son transport et sa livraison aux usines de transformations, constituent la responsabilité principale de l'Office. Pour expédier le lait des quelque 14,000 fermes aux laiteries et aux usines de transformation, il en coûte environ \$25 millions par an. L'Office utilise un barème pour rémunérer les expéditeurs de lait en vrac. Ce barème a pour but d'accorder un prix équitable aux transporteurs individuels et de permettre la rentabilité de chacun des parcours, de même que de l'ensemble du réseau de transport.

de catégorie A.

Bref, l'Office estime que, grâce aux pouvoirs étendus dont il dispose dans le secteur de la mise en marché, il a pu faire économiser aux producteurs, et en fin de compte, aux consommateurs, des millions de dollars en coûts de transport et de mise en marché.

(iv) Autres sphères de compétence:

Un bref examen de plusieurs autres sphères de compétence de l'Office peut aider à illustrer davantage le rôle utile que peut jouer un organisme qui dispose de pouvoirs étendus et qui est régi par les producteurs.

Bien que l'Office n'ait pas le pouvoir de contrôler la qualité du lait, puisque ce contrôle relève de la Commission du lait de l'Ontario, on peut dire qu'il a été en mesure, grâce à l'assistance générale qu'il apporte aux producteurs, de collaborer avec la Commission pour inciter les producteurs à améliorer la qualité de leur lait. La grande majorité des producteurs se rendent maintenant compte que leur bien-être économique, voire leur survie, repose sur la capacité de produire constamment un produit de première qualité afin de gagner la faveur des consommateurs.

L'Office est très fier des progrès que les producteurs ont réalisés, au cours de la décennie, au chapitre de leur productivité. Les bêtes laitières du Canada sont recherchées partout dans le monde. Même si nos producteurs sont aujourd'hui deux fois moins nombreux qu'il y a dix ans, et que nous disposons de beaucoup moins de vaches laitières. Nous produisons autant de lait. L'Office consacre chaque année de fortes sommes à la recherche visant à aider les producteurs à accroître leur efficacité et à divers programmes portant, entre autres, sur la comptabilité agricole, le contrôle de la mammite, la disponibilité de la main-d'oeuvre, les statistiques, et autres aspects de la gestion agricole.



Un autre avantage important que l'Office a été en mesure d'apporter à l'industrie est celle de l'égalité des chances. Le "Rapport Hennessey" avait fait état d'innombrables situations injustes au sein de l'industrie, et ce non seulement au niveau de la production. Aujourd'hui, le système est juste et équitable pour tous ceux qui oeuvrent dans ce secteur, que ce soit au niveau de la production, du transport, ou de la transformation. Chaque entreprise a des chances égales de progresser ou de voir ses efforts récompensés. En ce qui concerne les profits, les producteurs laitiers en touchent maintenant leur juste part, grâce à la mise en commun, alors qu'auparavant leur survie dépendait de la prospérité des usines de transformation vers lesquelles ils expédiaient leur lait. En outre, les producteurs sont maintenant assurés d'être payés chaque mois pour le lait produit, contrairement à la situation antérieure, où les éléments d'incertitude étaient de mise.

Il peut sembler superflu d'ajouter qu'un organisme aussi fort, qui groupe les 14 000 producteurs de l'Ontario, permet à ces derniers de faire le contrepoids sur le marché. Dans le mémoire qu'il a présenté, en juin 1976, à la Commission royale d'enquête sur la concentration des corporations, l'Office a formulé, en autres, les commentaires suivants:

"Il existe pour la plupart des produits agricoles, de nombreux producteurs, mais relativement peu d'acheteurs. Dans de telles conditions, les producteurs ont été en lutte les uns contre les autres; en d'autres termes, ils ont été, en tant que vendeurs individuels, à la merci des acheteurs. Un Office de commercialisation permet aux représentants élus des producteurs d'agir comme seuls porte-parole de ces derniers lorsqu'il s'agit de négocier les conditions de vente de leurs produits, c'est-à-dire de contre-balancer, à titre de vendeurs, la force des acheteurs. On reconnaît depuis longtemps que les producteurs ne sauraient être forts et capables de défendre leurs intérêts pour la

commercialisation d'un certain produit, dans une région donnée... Il est à noter que les plus gros acheteurs prennent constamment de l'importance. D'une année à l'autre, la force des acheteurs se concentre de plus en plus, tant au niveau de la transformation qu'à celui de la vente au détail. La nécessité de faire le contrepois est, aujourd'hui plus que jamais, impérieuse pour les producteurs."

L'Office en conclut qu'avec tous ses pouvoirs et son autorité actuels, il est aussi nécessaire aujourd'hui et peut-être même plus, qu'il l'était en 1965. Nous avons démontré que, dans l'exercice de ses pouvoirs, l'Office agit de façon entièrement responsable. D'ailleurs, le protecteur du citoyen de l'Ontario, en enquêtant sur quelques plaintes en rapport avec l'industrie laitière, a toujours appuyé les façons d'agir de l'Office.

#### 5. Recommandations:

L'Office estime que pour être exemptés du bill C-42, les producteurs de lait de l'Ontario ne devraient pas, être tenus de modifier leur système de mise en marché aussi radicalement que le prévoit le programme 4.5 du projet de loi en question.

Par conséquent, l'Office recommande qu'on ajoute au bill C-42 une disposition visant à exempter l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario de toutes les dispositions du bill C-42, dans l'exercice a) des pouvoirs intra provinciaux que lui confère la Loi; b) des pouvoirs interprovinciaux et d'exportation que lui confère la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles (Canada); et c) de son pouvoir de percevoir des cotisations en ce qui concerne le lait industriel, conformément à la loi sur l'organisation du marché des produits agricoles (Canada); il recommande en outre que cette exemption s'applique également aux associations d'entreprises de transport ou de transformation du lait, en ce qui a trait à leurs négociations avec

L'Office, tout comme on se propose de le faire pour les employeurs en ce qui a trait à leurs négociations avec les syndicales ouvrières, conformément à l'article 4 du bill C-42.

Document respectueusement sommes par l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario.



APPENDICE «FTE-38»

PROJET DE LOI C-42

MÉMOIRE

présenté par la

DOMINION DAIRIES LIMITÉE

au

Comité permanent des finances,  
du commerce et des questions économiques

de

la Chambre des communes

Le 20 mai 1977

Le 20 mai 1977

Objet: La Loi relative aux enquêtes sur les  
coalitions  
Projet de loi C-42 - deuxième session,  
trentième législature.

Mémoire de la Dominion Dairies Limitée

La Dominion Dairies Limitée est un transformateur, un fabricant et un distributeur important de produits laitiers qui sont surtout vendus en Ontario et au Québec, sous la marque de commerce SEALTEST.

Depuis la présentation du premier projet de loi sur la concurrence il y a plusieurs années, nous nous sommes intéressés activement à toutes les modifications proposées aux "lois relatives aux coalitions".

Nous cherchons dans ce mémoire à présenter un point de vue constructif et non négatif. Nous nous conformons à la proposition récente du ministre de la Consommation et des Corporations qui affirmait, d'après la presse, que les dispositions du projet de loi devaient être étudiées minutieusement afin de s'assurer qu'elles ne créent pas des difficultés inutiles.

En résumé, nous nous préoccupons principalement de ce que le projet de loi fixe des sanctions et des peines sévères pour des crimes vagues ou des quasi-crimes dont elle laisse généralement l'application à une Commission dont le personnel ne possède pas de formation juridique et dont les décisions bien qu'étant sans appel ne se fondent pas sur les formalités acceptées en matière de preuve.

A moins d'indications contraires, les chiffres ci-après, renvoient aux articles de la Loi, tels qu'ils se présentent en première lecture.

Commission de la concurrence

Nos des pages  
dans le projet  
de loi C-42

45

En vertu du projet de loi, la Commission est un organisme quasi-judiciaire chargé d'interpréter des lois et des preuves complexes et à qui on accorde des pouvoirs presque illimités au niveau de l'application de ces décisions. Le paragraphe 31.8 stipule que la Commission est une cour d'archives, ce qui, en bref, signifie qu'elle a le pouvoir d'imposer des amendes ou de décréter l'emprisonnement pour outrage au tribunal ou pour tout autre délit et qu'elle doit conserver un compte-rendu complet de ses délibérations. Cependant, l'article stipule également que la Commission n'est liée par aucune règle juridique ni formalités en matière de preuve; elle statue, dans toute procédure, de façon expéditive et sans formalisme, compte tenu des circonstances et de l'équité.

Une disposition de l'article 16 prévoit qu'un seul membre de la Commission doit nécessairement posséder une formation juridique ou une expérience de ce domaine et en vertu du paragraphe 16.2, trois membres, dont au moins un membre permanent, constitue le quorum de la Commission. Aux termes de ces dispositions, il est fort probable que la Commission tienne un grand nombre de ses audiences en l'absence de tout membre possédant une formation juridique ou une expérience dans ce domaine.

12

14

Aucune disposition ne prévoit qu'on peut porter en appel les décisions de la Commission. Seuls les articles 18 et 28 de la Loi sur la cour fédérale s'appliquent à cet égard. L'article 28 de la loi prévoit qu'on peut interjeter appel devant la Cour fédérale d'appel seulement si la Commission,



- a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou
- c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

L'article 18 de la Loi sur la cour fédérale accorde à sa Division de première instance compétence exclusive concernant les injonctions, les brefs de certiorari, les brefs de prohibition, les brefs de mandamus, les brefs de quo warranto ou les jugements déclaratoires contre toute Commission fédérale, mais cet article a été interprété comme s'appliquant au redressement permanent d'un tort par voie d'examen dans les cas énumérés ci-dessus.

En vertu de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions actuellement en vigueur, l'organisme comparable, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce n'est chargée que de l'examen des délits qui ne sont pas considérés comme des délits avant que la Commission en décide ainsi par ordonnance. En formulant des ordonnances en vertu de cette disposition, les pouvoirs de la Commission sont essentiellement d'émettre des ordonnances de ne pas faire et elle n'a pas le pouvoir de dissoudre arbitrairement des entreprises et d'abolir ou de suspendre des droits de propriété comme en aura le pouvoir la nouvelle Commission.

De plus, ces délits susceptibles de révision sont mineurs par rapport à la compétence additionnelle qu'on se propose d'accorder à la Commission, notamment sur la fusion (article 31.71), les monopoles (article 31.72),

le monopole conjoint (article 31.73), les brevets, les marques de commerce, les droits d'auteurs et les dessins industriels (article 31.74), le cumul de fonctions (article 31.75), les accords de spécialisation (article 31.76), et la différenciation en matière de prix (article 31.77).

L'ensemble des changements proposés vise à créer une super commission disposant de pouvoirs presque illimités pour prendre des mesures sur la foi de dépositions fondées sur des ouï-dire et des théories économiques à la mode admises par les membres de la Commission mais qui peuvent être purement théoriques et qui sont accueillies sans connaissance réelle du marché et partant, peuvent être inexactes et sans rapport avec la réalité. La Commission émettrait alors des ordonnances sans appel, qui pourraient coûter des millions de dollars à la personne contre laquelle elles sont dirigées, comme par exemple, la suppression ou l'invalidation de marques de commerce telles que Kodak, Polaroid, Sealtest, Coca-Cola. Toutes ces mesures sont contraires aux principes fondamentaux des systèmes judiciaires du Canada et du monde libre.

A l'heure actuelle, les Etats-Unis sont dotés des structures de marchés comparables les mieux ordonnées. Les audiences devant la Commission fédérale du commerce des Etats-Unis sont assujetties aux règles de la preuve et il est possible d'en appeler de ses ordonnances sur des questions de droit, de fait, de quantité et de bien-fondé.

Nous recommandons et demandons instamment que, si les dispositions des articles 31.71 à 31.77 sont adoptées, que ce soit avec les deux

modifications suivantes.

Premièrement, et ce serait là la meilleure solution, que ces sujets soient confiés à des tribunaux fédéraux. Ou, deuxièmement, qu'il existe un droit d'appel entier, devant la Cour fédérale, de toute ordonnance de la Commission édictée en vertu de la Partie IV.1; et si le bill n'est pas modifié de façon à prévoir des règles de dépositions normales lors de toutes les audiences de la Commission, cet appel devant la Cour fédérale devrait alors prendre la forme d'un nouveau procès.

#### Différenciation en matière de prix

Les modifications que le présent bill propose d'apporter à l'article 34 représentent certains changements concernant les procès devant les tribunaux.

L'alinéa 1(c) propose que, pour déterminer si les prix sont trop bas, on se demande s'ils sont "anormalement" bas, alors que dans la loi actuelle on se demande s'ils sont "déraisonnablement" bas. Il est impossible de déterminer ce qui est anormal en matière de prix -- par exemple, si un détaillant d'essence a vendu son essence à 85¢ le gallon depuis longtemps, une réduction à 84¢ le gallon pourrait être définie comme anormale aux fins de cet article, bien qu'il veuille simplement offrir un prix concurrentiel.

Aussi, si un marchand déclanche une guerre des prix, il est raisonnable, approprié et à l'avantage des consommateurs qu'un autre puisse soutenir cette concurrence. Toutefois, le test des prix anormalement bas ne permettra peut-être pas d'agir ainsi. Si une telle interdiction doit faire partie de



la loi, il faudrait l'indiquer clairement.

Nous recommandons fortement que le test continue de se fonder sur les prix "déraisonnablement bas", pour que les tribunaux puissent se reporter à de nombreux cas pour décider assez sûrement de ce qui est raisonnable ou déraisonnable dans un cas donné.

L'article 31.77 accorde une compétence à la Commission concernant la différenciation en matière de prix et-impose effectivement le fardeau de la preuve à "l'accusé" qui doit prouver son innocence. L'article est vague quant aux conditions de vente, à la nature des relations entre le client et le producteur.

Puisque l'article 34 prévoit que les tribunaux traitent de la différenciation en matière de prix, nous croyons que les facteurs susmentionnés vont à l'encontre de l'inclusion du paragraphe 31.78 et nous recommandons sa suppression.

#### Possibilité pour d'autres de se faire entendre

L'article 31.78 propose de donner aux autres une chance raisonnable de se faire entendre lors des audiences devant la Commission. On pourrait penser que cet article a pour tout de permettre par exemple aux concurrents directs du plaignant ou de la personne contre qui une action en justice est intentée, d'entendre tous les témoignages confidentiels présentés à la Commission lors des délibérations qui se font à huis clos.

Nous recommandons de faire suivre l'article des mots suivants:

"Pourvu que cette autre personne ne soit pas habilitée à assister aux audiences concernant une demande, pendant que les délibérations ont lieu à huis clos, sauf pour présenter sa propre demande".

#### Cas prime facie

L'article 31.9 prévoit que l'Administrateur ne peut présenter de demandes à la Commission concernant les articles 31.2 à 31.77 (soit les questions pouvant être revues par la Commission) avant d'avoir, par une requête ex parte, démontré à un membre de la Commission qu'il s'agit d'un cas prime facie. Il est peu probable que les membres de la Commission qui ne sont pas spécialistes en la matière puissent déterminer s'il s'agit d'un cas prime facie, car cela porte sur les principes juridiques complexes appliqués par les tribunaux.

Pour prévenir les poursuites indues, nous recommandons l'addition d'un paragraphe:

"(4) Pourvu que les frais d'avocat de toute personne concernée soient payés par la Couronne, lorsqu'une demande d'ordonnance contre ladite personne est présentée par l'Administrateur à la Commission, et que cette dernière décide de ne pas émettre l'ordonnance".

#### Pratique de prix à la livraison

L'article 38.1 crée une nouvelle infraction en prévoyant que lorsqu'un fournisseur refuse de livrer à un de ses clients un article en un lieu où il fait des livraisons à d'autres clients. Cet article prévoit aussi que les conditions de vente et de livraison au premier client doivent être les mêmes que si l'entreprise dudit client était située au même endroit que celle du deuxième. Cette disposition ne traite pas de façon appropriée de la situation, puisque le deuxième client peut

être acheteur très important, disposant de très bonnes installations de réception et le premier, n'être qu'un acheteur de peu d'importance.

Nous recommandons de faire suivre le paragraphe (1) de:

"et si la quantité des marchandises livrées et l'emplacement des entreprises des clients sont comparables".

#### Pouvoirs de la Commission

L'article 50 prévoit qu'aucune disposition de la Loi ne doit autoriser la Commission à rendre des ordonnances sur des sujets qui ne relèvent pas de la compétence législative du Parlement. Nous doutons que cette formulation suffise pour traiter les cas où une catégorie d'entreprises relevant du gouvernement provincial doit obéir à des ordonnances édictées par l'organisme provincial, et il pourrait y avoir conflit. Notamment au sujet des pratiques de prix à la livraison prévues à l'article 38.1., lorsqu'un fournisseur de lait est assujetti aux offices de lait provinciaux, pour ce qui est du lieu et du moment de livraison, alors qu'en vertu de l'article 38.1, ce serait un délit passible de poursuites que de ne pas livrer dans un lieu où cela est interdit par la province, à un client auquel il est interdit de livrer par la province. Il pourrait aussi y avoir des situations semblables concernant d'autres lois édictées par le Parlement et les provinces.

Nous recommandons que l'article 50 soit reformulé de la façon suivante:

"50. Aucune disposition de la présente loi ne doit être interprétée comme autorisant un tribunal ou la Commission à rendre des ordonnances



- (1) Sur des sujets qui ne relèvent pas de la compétence législative du Parlement, ou
- (2) des ordonnances qui exigeraient qu'une personne fasse ou ne fasse pas ce qu'elle est tenue de faire ou de ne faire, en vertu d'une autre loi".

#### Action indirecte

L'article 39.14 prévoit que, si la Cour refuse d'ordonner la poursuite des procédures sous la forme d'action collective, pour la simple raison qu'il n'y a pas suffisamment de membres du groupe concerné qui ont subi des torts considérables pour justifier le coût du dédommagement réclamé, l'Administrateur peut proposer une action indirecte. Si la question concernée avait été grave, la Cour n'aurait jamais présenté une telle ordonnance. Il ne devrait exister aucune loi faisant prévaloir la décision de bureaucrate, comme l'Administrateur, sur la décision bien pesée des tribunaux.

Nous recommandons la suppression de l'article 39.14.

#### Fusion et monopoles

L'article 31.71 propose d'accorder à la Commission des pouvoirs extrêmement étendus pour qu'elle puisse lutter efficacement contre les monopoles. On ne devrait jamais accorder de tels pouvoirs, sauf à des tribunaux; et il faudrait alors un ensemble de règles très précises (et non de vagues directives comme celles qui sont proposées) qui devraient être appliquées dans des cas où vraiment aucune autre solution ne conviendrait. Le projet de loi propose l'abrogation de l'actuelle définition de fusion figurant à l'article 2 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, et son remplacement par la définition énoncée aux paragraphes 31.71(1) et (2). Il est notamment signalé qu'auparavant, une fusion

devait, avant de faire l'objet d'une attaque, avoir été jugée "au détriment ou à l'encontre de l'intérêt du public, qu'il s'agisse de consommateurs, de producteurs ou d'autres personnes". Il est injustifiable de retirer ce critère du projet de loi.

A notre avis, il devrait être inclus dans une modification des dispositions actuelles relatives aux fusions.

Dans la nouvelle définition de fusion, le paragraphe 31.71(2) inclut la concurrence "potentielle" lorsqu'il s'agit de savoir si une fusion est susceptible d'entraîner une réduction de la concurrence actuelle. Il est ainsi impossible pour un homme d'affaire de savoir ce qu'est la loi, à moins d'avoir une bonne boule de cristal.

Nous proposons que les mots "ou potentiel" soient supprimés du projet de loi.

Dans le paragraphe 31.71(3) se rapportant à la dissolution de fusions, on propose que la Commission ait le pouvoir d'ordonner la liquidation des éléments d'actif "qu'elle indique". Aucun organisme ne devrait avoir le pouvoir de préciser les éléments d'actif qu'une entreprise commerciale doit vendre, et la façon dont elle doit le faire, ce qui n'est que du marché et non d'administrateurs, de commissions ou même de tribunaux. Il faut procéder par injonctions pour régler ces questions. Aucune mesure législative ne devrait envisager d'ordonner la liquidation d'éléments d'actif non acquis ou obtenus au moyen d'une fusion interdite.

Les paragraphes 31.71(9), (10) et (11) se rapportent aux cas où une entreprise a dû, avant de réaliser la prétendue fusion, faire approuver l'acquisition aux termes de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. En vertu de cette loi, le critère fondamental veut que le gouvernement, dont de hauts-fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations, assure au Cabinet que l'investissement est avantageux pour le Canada, et que le Cabinet en convienne. Ces paragraphes proposent que l'Administrateur et la Commission puissent effectivement ignorer une décision du Cabinet et l'annuler. Cela va à l'encontre des principes fondamentaux de gouvernement au Canada.

Le paragraphe 31.71(13) précise les cas où une société est contrôlée. De nombreuses lois portent sur les sociétés affiliées; nous pensons qu'aucune modification ne devrait être apportée à cet article, et que si une définition est nécessaire, elle devrait être tirée de la définition bien connue qui est donnée dans la Loi de l'impôt sur le revenu. De plus, le critère de contrôle proposé - permettant en fait d'établir la politique de la société - n'a pas de signification réelle, et des termes aussi vagues ne devraient pas figurer dans une loi du Parlement.

Nous proposons que l'article 31.71 soit supprimé, et que les tribunaux gardent leur juridiction actuelle.

L'article 31.72 propose d'accorder à la Commission des pouvoirs concernant la dissolution des monopoles. Nous nous opposons précisément à l'inclusion de dispositions globales comme celles du sous-alinéa 31.72(2)a)(v). L'article 33 continue de considérer les tribunaux comme étant compétents



en matière de monopole.

Pour des raisons semblables à celles concernant les fusions, nous proposons que l'article 31.72 soit supprimé.

#### Monopole conjoint

L'article 31.73 permet à la Commission de dissoudre ce qu'on appelle les monopoles conjoints, mais qui, d'après la définition utilisée, ne sont nullement des monopoles. L'article laisse entendre que cette expression devrait s'appliquer aux sociétés dont les seuls rapports entre elles consistent à se livrer fortement concurrence sur le marché; les accords, discussions ou autres choses de ce genre ne sont même pas retenus comme facteurs.

Les marchands de produits de consommation en gros doivent, notamment, pour survivre, adopter des orientations parallèles, dans bien des cas, afin de demeurer sur le marché, ils doivent en outre adopter des prix étroitement proches ou semblables. Les principes commerciaux qui semblent gêner le rédacteur de cet article sont en fait indispensables à une forte concurrence. Le principal objectif du projet de loi, tel qu'il est exprimé dans le premier nouveau préambule (article 1), est de favoriser une forte concurrence; l'inclusion des dispositions de l'article 31.73 va à l'encontre de ce principe.

Nous réitérons également pour cet article les objections que nous vous avons formulées en ce qui concerne les articles 31.71 et 31.72.

Dans l'industrie laitière, on est presque certain à l'avance que

si la Commission provinciale du lait majore le prix du lait, que les laiteries doivent payer, en quelques jours seulement, ces derniers hausseront leurs prix exactement dans les mêmes proportions.

Nous croyons que le paragraphe 31.73 devrait être abrogé en entier.

### Propriété industrielle

Le paragraphe 31.74 stipule que la Commission peut rendre des ordonnances concernant des brevets, des marques de commerce, des droits d'auteur et des dessins industriels. Elle peut ainsi déclarer inexécutoires des accords et des contrats de licence relatifs à l'utilisation de cette propriété industrielle, ou empêcher une personne d'en appliquer les dispositions, enjoindre des personnes d'accorder des licences et ordonner la radiation d'enregistrements.

Chacun des points abordés est visé par une loi du Parlement. Chaque loi est à son tour appliquée par une direction du même ministère qui applique la Loi sur la concurrence, et les employés des autres directions du ministère sont pleinement compétents, informés et experts dans le domaine qui les concerne. Pour chacun de ces éléments de la propriété industrielle, il faut faire appel aux services d'experts pour comprendre les théories, les politiques et les considérations pratiques relatives à l'application de la loi appropriée, et chaque loi de même que ses dispositions relèvent d'une direction administrant les droits et appliquant la loi relative au domaine public et à la propriété; chaque direction est isolée et entièrement différente des autres. Le fait de connaître à fond l'un de ces domaines n'aide

pratiquement pas à comprendre les autres.

A notre avis, les dispositions régissant ces questions relatives à la propriété industrielle devraient figurer uniquement dans les lois portant sur ces questions, soit la Loi sur les brevets, la Loi sur les marques de commerce, la Loi sur le droit d'auteur et la Loi sur les dessins industriels.

L'alinéa 31.74(1)c) accorde à la Commission le pouvoir d'enjoindre d'accorder des licences se rapportant non seulement aux monopoles des brevets, des droits d'auteur et des dessins industriels, mais également aux marques de commerce.

Comme on l'a mentionné précédemment, la question de l'octroi de licences relatives à des monopoles ne devrait figurer que dans les lois traitant de ces monopoles. C'est une erreur grave, même en théorie, de croire que l'octroi de licences se rapportant à des marques de commerce ne doit avoir qu'un faible rapport avec l'octroi de licences se rapportant à un monopole reconnu.

Les auteurs du projet de loi ne tiennent pas compte de la fonction primordiale d'une marque de commerce, qui est de faire connaître au public la source de biens mis à sa disposition et de différencier les produits d'un fabricant de biens semblables produits par d'autres fabricants. Toute forme d'octroi obligatoire de licences relatives à une marque de commerce va sérieusement à l'encontre du rôle déjà cité d'une marque de commerce, qui est de protéger à la fois le public et le détenteur de la marque de commerce.



Cet octroi obligatoire de licences permettrait à plusieurs entreprises n'ayant aucun lien entre elles d'utiliser une seule marque de commerce pour certains produits, et la marque ne servirait plus les buts pour lesquels elle a été conçue et causerait du tort au public en retirant au consommateur sa liberté de choix, car le choix n'aurait plus aucune valeur.

Récemment, aux Etats-Unis, un juge de la Federal Trade Commission a rendu, pour la première fois à notre connaissance, une ordonnance visant l'octroi obligatoire de licences. Cette ordonnance va tellement à l'encontre du principe des marques de commerce que le Department of Commerce des Etats-Unis a présenté un mémoire en attendant que la cause soit entendue en appel; on y déclarait qu'une licence obligatoire relative à une marque de commerce était différente d'une licence volontaire et ne servait pas l'intérêt public, car cette pratique équivalait pratiquement à faire passer certains produits pour d'autres.

Nous croyons que le pouvoir d'accorder des licences obligatoires se rapportant à une marque de commerce devrait non seulement être retiré du projet de loi, mais ne devrait même figurer dans aucune loi.

La Dominion Dairies Limited espère que le Comité tiendra compte de ces recommandations et le remercie de lui avoir donné l'occasion de les présenter.

Respectueusement soumis,

Dominion Dairies Limited

S.F.M. Wotherpsoon, avocat-conseil















WITNESSES—TÉMOINS

*From the Ontario Milk Marketing Board:*

Mr. Francis Redelmeier, Member—Region 6;  
Mr. H. E. Harris, Q.C., Solicitor.

*From Dominion Dairies Limited:*

Mr. Charles Scott, President;  
Mr. S. F. M. Wotherspoon, Solicitor, Honeywell,  
Wotherspoon;  
Mr. P. C. LaBarge, Solicitor, Honeywell, Wotherspoon.

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

*De l'Ontario Milk Marketing Board:*

M. Francis Redelmier, membre—Région 6;  
M. H. E. Harris, c.r.

*De Dominion Dairies Limitée:*

M. Charles Scott, président;  
M. S. M. Wotherspoon, Honeywell, Wotherspoon;  
M. P. C. LaBarge, Honeywell, Wotherspoon.

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.











BINDING SECT. JUL - 3 1973

Government  
Publication



